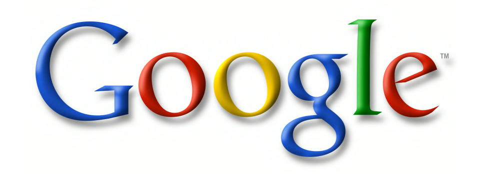
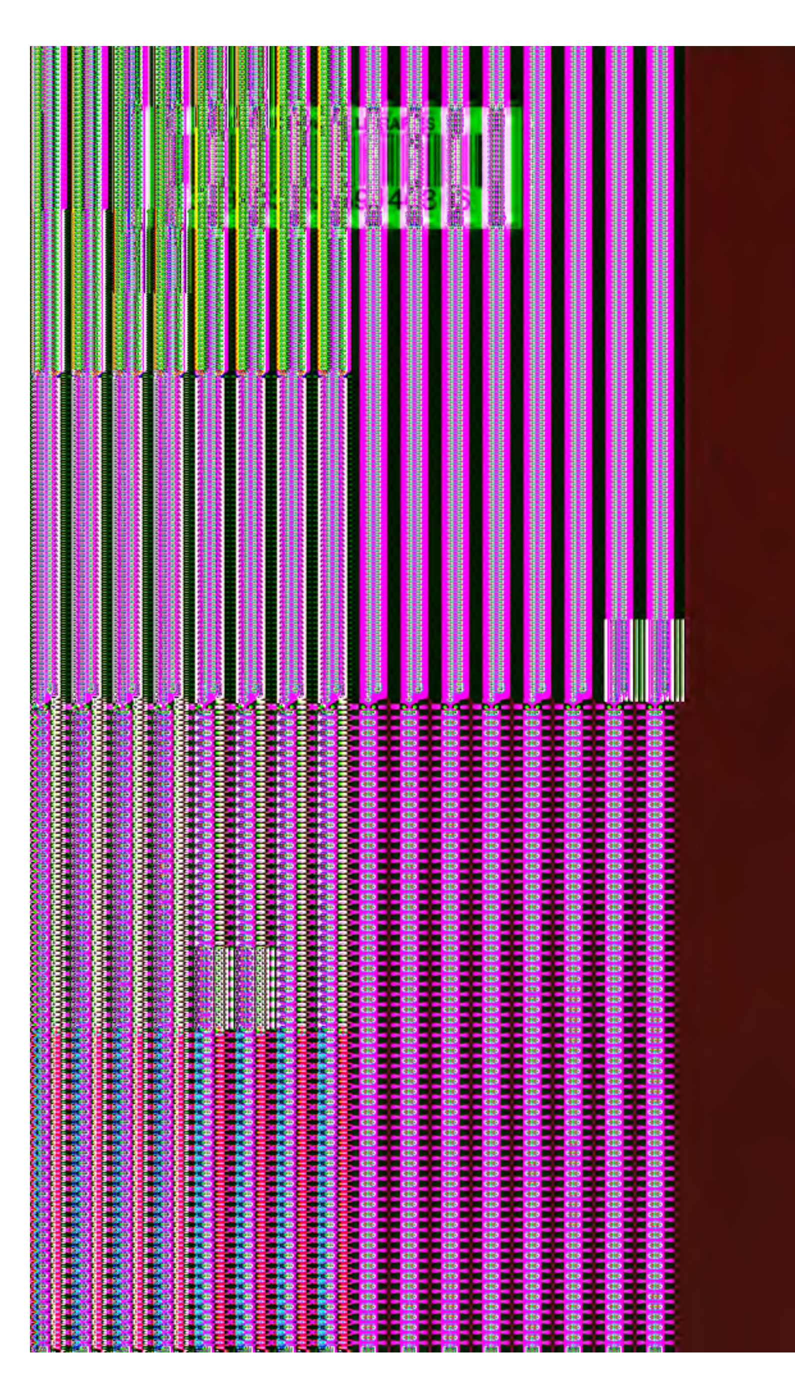
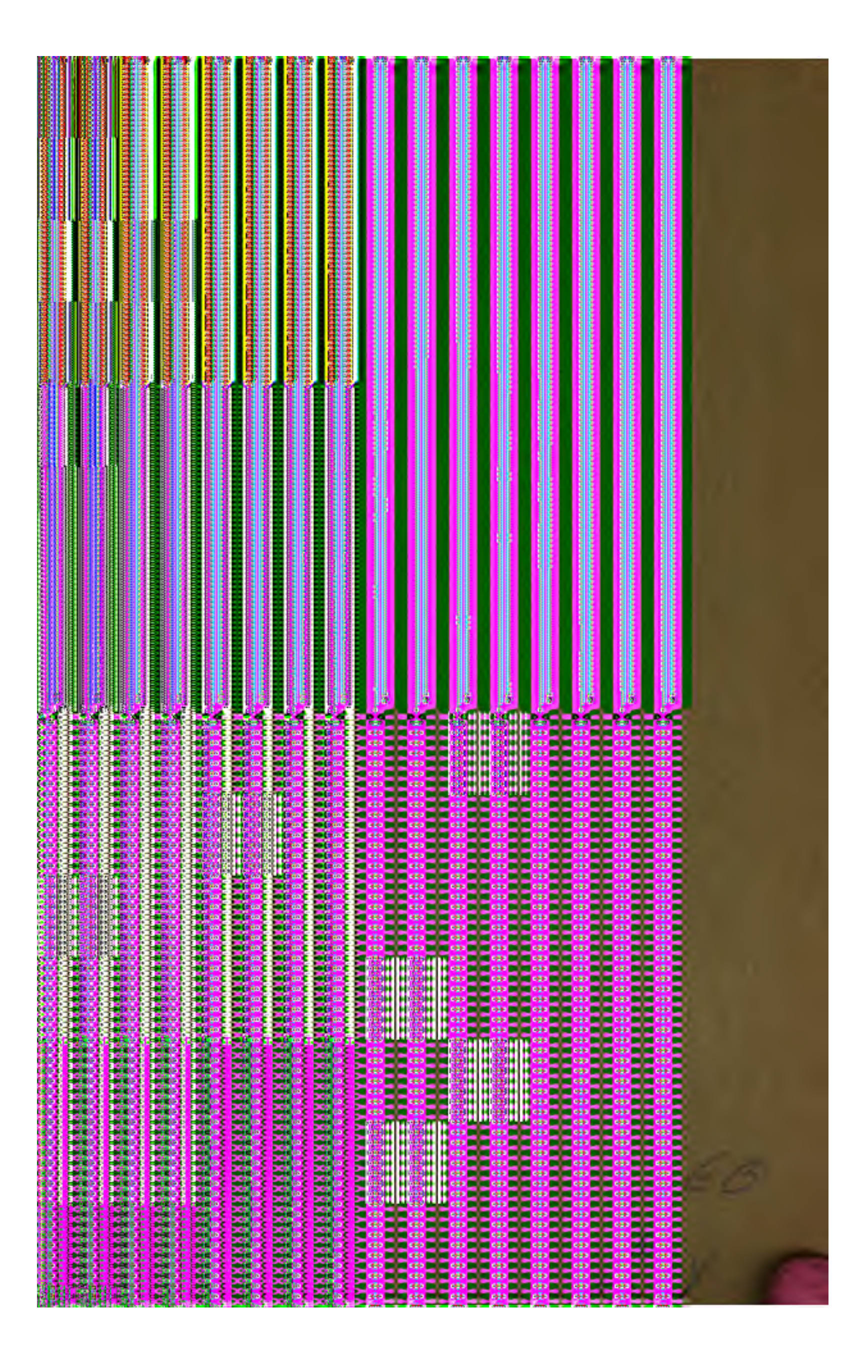






LES NATIONALITÉS

AUTRES OUVRAGES DE M. LOUIS-XAVIER DE RICARD

Le Fédéralisme (G. Fischbacher). 1 vol. in-18. 3 fr. 50

L'Idée latine (*id.*), extrait de la *Revue de l'Alliance Latine*. 50 c.

La Conversion d'une bourgeoise (*Thélaire Pradon*), étude contemporaine), même librairie. 3 fr. 50

EN PRÉPARATION

L'Esprit politique de la Réforme au xvie siècle dans le Midi. 1 vol.

Le Midi (études historiques, politiques et littéraires sur le Midi français, son caractère, sa situation et son avenir). 1 vol.

Les Bralhasses (scènes des guerres protestantes au xvie siècle, dans le Montpelliérian). 1 vol.

EN COURS DE PUBLICATION PROCHAINEMENT

L'Histoire populaire de Languedoc. 1er vol. : *Les Races et l'Occupation romaine.*

Coulommiers. — Typog. Paul BRODARD

LES

NATIONALITÉS

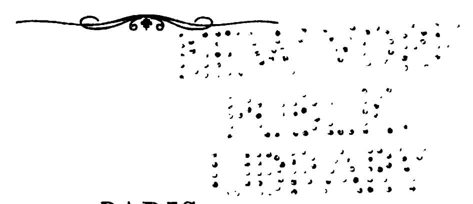
ESSAI DE PHILOSOPHIE POLITIQUE

PAR

M. PI Y MARGALL

TRADUIT DE L'ESPAGNOL

PAR LOUIS-XAVIER DE RICARD



PARIS

LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

Au coin de la rue Hautefeuille.

1879


1883
NEW-YORK.

INTRODUCTION

Je ne songe certainement pas à écrire ici la biographie de Pi y Margall. Une telle étude, faite avec tous les développements qu'elle exigerait, serait l'histoire de la dernière Révolution espagnole. Ce serait là, sans doute, un travail fort utile, car notre défaut est de juger très-témérairement, je veux dire sans connaissance de cause, les peuples mêmes qui nous touchent de plus près, nous sont le plus similaires par la langue, par la race, par le génie, et forment avec nous cette grande race, initiatrice du progrès : la race latine, à laquelle l'humanité doit sa culture morale artistique et politique, et tout ce qu'elle possède de vraie civilisation. Notre manque d'information en ce qui concerne l'histoire contemporaine de l'Espagne, de l'Italie, de la Roumanie, du Portugal, est particulièrement fâcheux aujourd'hui, et il serait temps d'y remédier. Cette époque confuse, pleine de menaces autant que de promesses, qui se terminera par la splendide émancipation de tous les peuples européens ou par leur engloutissement dans les ténèbres d'un nouveau moyen âge, nous commande impérieusement, peuples latins, de nous fréquenter, de nous connaître, de nous apprécier dans la fonction historique dévolue à chacun de nous, de nous serrer enfin, forts et compactes, contre la formidable agglomération des races slave et teutonique. C'est donc avec regret que je me contrains à un résumé rapide, là où j'eusse trouvé profitable l'exposition d'évènements mal appréciés et dont les conséquences ne sont pas épuisées.

Pi y Margall appartient à cette âpre et vigoureuse province, — qui est le Languedoc de l'Espagne, par les similitudes de caractère comme par les similitudes de dialectes : il naquit en Catalogne, à Barcelone, le 29 avril 1824. Il ne s'est pas *noué*, dès le début, dans une spécialité fermée, à la mode des intelligences improgressives qui rencontrent tout aussitôt leur point d'arrêt. Pi y Margall n'a pas fait de la politique active une carrière : mais, quand sa conscience se fut décidément assurée dans la doctrine qui lui parut la plus approximative de la justice, il ne s'est point dérobé aux devoirs publics qui vinrent le solliciter. L'homme se doit à ses idées ; Pi y Margall s'est dévoué aux siennes avec une conviction, une énergie, un désintéressement, qui n'auront rien de suspect pour l'histoire. Quand l'impéritie des partis l'eut renversé du pouvoir, il redevint ce qu'il était : critique, esthéticien, publiciste, historien. Bien différent des esprits qui ne savent s'exprimer que sous une seule forme, il ne s'est pas contenté d'être un orateur dans les assemblées ou un ministre dans un gouvernement : il est l'homme d'une idée, et non pas l'homme d'un seul livre. Les fonctions publiques n'ont été pour lui qu'un moment logique, inéluctable, de sa vie d'homme et de citoyen ; mais toute sa vie n'a pas tendu, d'un seul effort, à préparer ce moment et à s'en souvenir. — La politique n'est point, pour les caractères comme Pi y Margall, la recherche d'une situation, mais un acte de conscience. Elle leur est une occasion d'avouer publiquement le principe qu'a déposé en eux et y a développé l'enquête sincère de la vérité ; car ils ne sont pas de ces aventuriers intellectuels qui, sans s'être interrogés sur aucune chose, optent presque au hasard, parmi les conclusions proposées par tous les systèmes, pour celle qui satisfait le plus ou leur paresse d'esprit, ou leur habitude d'éducation, ou leur ambition. Les hommes *uniquement politiques*, qui ne veulent rien connaître en dehors des choses de gouvernement ou d'administration, qui restent étrangers à l'histoire, à la littérature, aux arts et aux sciences, ne connaissent rien de la politique, qui est précisément la

résultante de toutes ces connaissances; parce que, la politique étant la chose humaine par excellence, il faut connaître excellemment l'homme pour oser s'en mêler. Or, on ne connait pas l'homme seulement par la pratique de ses contemporains, mais par tout ce qui révèle son génie et ses passions, c'est-à-dire tout ce qui révèle la fin qu'il poursuit et les moyens par lesquels il la poursuit. Pour négliger cette étude générale et l'étude particulière du peuple qu'on prétend gouverner ou réformer, on s'expose à de terribles contre-sens dans la pratique : à confondre, par exemple, la politique avec la diplomatie des coteries, et à suppléer, par la hâte d'expédients inventés au jour le jour, à une direction constante, rationnelle et sage vers le but suprême : la justice.

La variété des œuvres de Pi y Margall prouve l'étendue et la probité de l'enquête dont les conclusions sont exposées dans ce livre des *Nationalités*. A l'âge de dix-sept ans, il publiait l'*Espagne pittoresque*. En 1847, il commençait sa réputation, à Madrid, par des articles sur l'histoire de l'art et des critiques dramatiques. Mais le livre qui le révéla tout entier, ce fut son *Histoire de la peinture en Espagne*, dont le premier volume parut en 1851. L'esthéticien s'y montra à la fois philosophe et politicien. Le clergé s'irrita, naturellement, et l'ouvrage fut interdit par ordre royal. Les persécutions commencèrent. Le nom de Pi y Margall fut mis à l'index. et il dut se cacher sous un pseudonyme, pour travailler et pour vivre: car le travail est une honorable nécessité de son existence.

Lorsqu'éclata le coup d'Etat de 1856, il dut se retirer à Vergara. Des polémiques ardentes, soulevées dans le journal *la Discussion*, le firent entrer dans la politique active et furent l'origine de sa popularité.

Exilé en juin 1866, il vint se fixer à Paris. Il est permis de penser — sans être soupçonné de cette infatuation nationale qui nous fait supposer que Paris est le créateur ou l'acheveur de toutes les intelligences et de toutes les réputations — que le séjour en fut cependant profitable à Pi y Margall : il y traduisit les œuvres de Proudhon. Sans doute, ce fut son choix, non le ha-

sard, qui le détermina à cette entreprise : il y fut porté par une tendance déjà marquée vers les idées principales de l'auteur du *Principe fédératif*. On ne traduit guère que ce qu'on aime. Mais certains livres de Proudhon, surtout celui que je viens de citer à dessein, ont arrêté et fixé définitivement ce qu'il pouvait y avoir encore de vague et d'inconsistant dans les doctrines de Pi y Margall. Un homme ne se fait pas tout d'une pièce ni tout seul.

La révolution de septembre ayant éclaté, les Cortès constituantes furent convoquées ; le vote spontané de Barcelone rappela Pi y Margall en Espagne. Ses semences avaient germé ; ses idées étaient devenues, un peu promptement peut-être, le programme du parti républicain espagnol, — un peu promptement, parce que beaucoup se trouvèrent les avoir acceptées d'emblée, sans les avoir approfondies, sans se les être assimilées ; ce qui exposa la république fédérale aux aventures dans lesquelles elle a sombré. Si, par bonheur, le livre des *Nationalités* eût paru avant la Révolution, la mal-entente qui divisa le parti fédéraliste ne se fût pas sans doute produite, et les dissidences, inévitables au début d'une doctrine insuffisamment connue et encore inexpérimentée, se fussent conciliées en un parti compacte et décidé pour une action commune. Nous ne nous sentons pas assez libre pour raconter cette période d'agitation qui, malgré tout, aura été féconde ; qui, surtout, le sera : car c'est d'elle que datera l'Espagne nouvelle, qui démentira bientôt les prophètes de désespoir, toujours prompts à annoncer la mort des peuples.

« La République était venue, comme l'a dit Pi y Margall, par où on l'attendait le moins. » Après deux ans de règne, Amédée de Savoie abdiquait la couronne d'Espagne. Les partis, surpris, impuissants à s'entendre pour une restauration, acceptèrent comme un pis-aller la proclamation de la République. Nous avons vu, en France, la même cause non-seulement fonder la République, mais l'affermir. On pourrait signaler entre les révolutions, presque simultanées, de France et d'Espagne, bien d'autres analogies qui ne tiennent nullement au hasard, mais à la parenté psychologique des deux peuples latins.

Ce fut le 11 février 1873 que la République fut proclamée. Laquelle? Ni l'unitaire, ni la fédérale. « Un accord était survenu entre les anciens et les nouveaux républicains : de laisser à des Cortès constituantes la définition et l'organisation de la nouvelle forme de gouvernement. » Le 13 du même mois, Pi y Margall fut chargé du ministère de l'intérieur; mais avec une assemblée hostile, qui se perpétuait sans jamais vouloir se dissoudre et qui, quand elle se fut enfin résignée à la dissolution, s'évertua à traîner en longueur son agonie. Il fallut que le gouvernement intervînt énergiquement et fît, enfin, de la mort de cette tenace assemblée une question de cabinet. Elle consentit à mourir, mais en se survivant en une commission qui avait pris à tâche de taquiner et de paralyser le gouvernement républicain. Laissons la journée du 23 avril, où le conflit entre l'assemblée et le pouvoir exécutif s'exaspéra jusqu'à l'état violent; cet évènement et ceux qui le suivirent sont trop complexes pour qu'un résumé comme celui que nous pourrions faire fût compréhensible aux lecteurs. Ne soulevons donc aucune discussion à propos de cette journée, dans laquelle le gouvernement répondit à la conspiration présumée de la commission en dissolvant celle-ci. Ce fut là, sans aucun doute, un acte extra-légal et qui ne sauva point, d'ailleurs, la république de l'inextricable fatalité que lui suscitaient les machinations de ses ennemis, l'indiscipline de ses généraux et l'inexpérience du parti républicain. Il est possible que les cantonalistes, qui essayaient la reconstitution de l'Espagne *par en bas*, c'est-à-dire par l'action immédiate des provinces, aient eu des dangers de la république un instinct plus vif, plus passionné, plus prophétique que le gouvernement. Pi y Margall a défini lui-même les deux *procédés* par lesquels un pays unitaire peut se transformer en fédération républicaine.

« La Fédération, a-t-il dit, est, comme l'indique l'étymologie même du mot, un pacte d'alliance, un pacte par lequel des peuples complètement autonomes s'unissent et créent un pouvoir qui défend leurs intérêts communs et leurs droits communs. Logiquement,

j'ai toujours soutenu qu'il ne pouvait y avoir fédération, c'est-à-dire pacte, tant qu'il n'y aurait pas en Espagne d'États autonomes, et que par conséquent *le mouvement devait commencer par la constitution des anciennes provinces en États.* » C'était ce que Proudhon appelait « provoquer un mouvement en sens inverse » du mouvement unitaire et centraliste qui lui paraissait enfin épuisé. « C'est aux provinces, disait-il, à faire entendre les premières leurs voix. » D'ailleurs ce mouvement, aux yeux de Pi y Margall comme à ceux de tout homme sensé qui veut se donner la pensée de la réflexion, ne saurait entraîner la dislocation de l'Espagne, « où les provinces ont entre elles des liens trop forts pour jamais prétendre à se désagréger en rompant l'unité nationale. » Tout au plus pouvait-on craindre des conflits d'un moment, une anarchie passagère pendant laquelle les provinces, encore incertaines de l'étendue de leurs droits, auraient fini « par déterminer spontanément l'orbite où devraient se mouvoir leurs autonomies », et le contrat mutuel qui devait garantir leurs autonomies associées. Cette perspective d'une transition laborieuse, et qui pouvait avoir ses désordres, inquiétait et intimidait Pi y Margall, tant ce fédéraliste était soucieux d'épargner à son pays les transes et les incertitudes d'une révolution! Il nous raconte que ses amis et lui étaient tombés d'accord « qu'aux premiers moments de la révolution fédérale on créât, n'ayant qu'un caractère tout transitoire, un pouvoir central fort et robuste qui maintînt partout l'ordre et l'unité nationale, jusqu'à ce que, les provinces étant réorganisées, on arrivât à la constitution régulière des pouvoirs fédéraux. »

Là est, à mon sens, l'explication de sa conduite comme homme de gouvernement. Ce ne fut pas le principe d'autorité en soi qu'il défendit contre la cantonalité, comme un vulgaire dictateur, mais l'action d'une force qui lui semblait capable de hâter et de faciliter la reconstitution fédérale de l'Espagne. Les fédéralistes, qui ne sauraient supporter l'idée d'une dictature, même temporaire, comprendront la situation exceptionnelle où se trouvait alors la république espa-

gnole, assaillie et dévastée par les bandes de l'aventurier don Carlos.

Pi y Margall, après la commission dissoute, certain que les élections seraient favorables au parti fédéraliste, voulait que l'Espagne reçût légalement et pacifiquement des Cortès sa constitution fédérale. Le procédé de bas en haut, « qui était seulement applicable au cas où la république fédérale viendrait par un mouvement à main armée, » ne lui semblait pas opportun, avec la faculté où elle était de s'établir tout naturellement et sans trouble, par le vote des Cortès, c'est-à-dire des représentants de toutes les provinces. « Si le procédé de bas en haut était plus logique ou plus adéquat à l'idée de fédération, celui de haut en bas était moins impropre dans une nation déjà formée comme la nôtre, et son application beaucoup moins périlleuse. »

L'assemblée, en qui il avait tant espéré, se réunit enfin. Chef du pouvoir exécutif, il prononça un discours-programme où il traçait aux Cortès, avec sa clarté et son énergie accoutumées, la tâche qu'on attendait d'elles : laquelle? Celle de discuter et de rédiger la Constitution fédérale : « C'est seulement en constituant rapidement la république; c'est seulement en faisant connaître qu'elle n'est pas un péril; en faisant comprendre à tous que la fédération ne compromet pas l'unité nationale, — périls que craignent quelques-uns et que beaucoup affectent de craindre; — c'est seulement ainsi que nous arriverons à ce que les peuples d'Europe accordent à la république espagnole un respect mérité et se hâtent de la reconnaître. »

Il avait trop présumé de cette assemblée, qui, par ses dissensions et ses rivalités individuelles, ne sut pas, au grand malheur de l'Espagne, remplir sa mission. Les révolutions cantonalistes éclatèrent; les ennemis de Pi y Margall le soupçonnèrent de n'y être pas étranger. Les Cortès l'abandonnèrent au milieu de terribles difficultés qu'il n'avait pas le pouvoir de résoudre. Ce sont elles qui, devant l'histoire, porteront, plus que les cantonalistes qu'on accuse toujours par cette généreuse habitude de calomnier les vaincus, ce sont elles qui porteront la coulpe des massacres civils et de la

république livrée lâchement à un attentat militaire.

« La droite de la Chambre, a dit Pi y Margall, composée de républicains peu fermes et sans principes, comme les faits l'ont prouvé, ne me voyait pas avec de bons yeux. » Trois ou quatre membres du ministère appartenaient à cette fraction de la Chambre, et — quoique ne différant, au fond, avec Pi y Margall, sur aucune question de principe, mais mus par des ambitions personnelles, — ils provoquèrent contre lui la crise qui décida de sa chute : chute glorieuse, qui lui fera plus honneur devant l'histoire que sa présidence même : car il est tombé pour avoir refusé de s'assauvagir avec des affolés qui criaient sang et massacre; car il est tombé, leur laissant l'irréparable opprobre des exterminations accomplies et de la monarchie rétablie par la menace soldatesque!

En effet, ne voulant rien écouter des imprécations de rage dont il était entouré, « il s'arrêta à l'idée de former un cabinet avec tous les éléments de la Chambre. Il ne put la réaliser : il rencontra une résistance invincible dans la droite, qui était pour l'homogénéité et la politique énergique, c'est-à-dire pour celle de la force. » Alors, continue-t-il, « comprenant qu'un ministère composé du centre et de la gauche devrait faire face à une opposition formidable, après divers incidents qu'il serait trop long de rapporter, je me démis, le 18 juillet, de la présidence du pouvoir exécutif. »

Il avait été président *trente-six jours*.

Loin d'apaiser l'insurrection cantonaliste, la chute de Pi y Margall l'aggrava. Les évènements ici ne nous appartiennent plus, laissons-les s'écouler. — A coup sûr, la destinée politique de Pi y Margall ne se termine pas brusquement au 18 juillet : il continue à être l'espoir de tous les patriotes qui n'ont pas abandonné le rêve d'une Espagne libre et prospère.

Laissons les faits : parlons du livre.

Je ne dirai point que *les Nationalités* sont le testament de Pi y Margall; mais je dirai que, dans ce livre, sont exprimées toute sa science, toute son intelligence, toute sa conscience. C'est vers cette œuvre, qui est le nœud de sa vie (pour parler comme les dramaturges),

que l'ont dirigé logiquement tous les évènements et toutes les réflexions de sa vie antérieure; c'est de ce livre que se déduiront logiquement les œuvres et les actions de la vie qu'il a encore à fournir. C'est que dans *les Nationalités* ce haut esprit est parvenu à la possession de toutes ses facultés, à l'intuition positive de ses fonctions intellectuelles.

Il serait superflu d'analyser ici un livre qu'on lira quelques pages plus loin. Cependant, comme ceci n'est pas une traduction complète, nous devons suppléer, autant que possible, les *coupures* auxquelles nous a contraint la nécessité de le conformer aux conditions de cette collection.

Les Nationalités sont divisées en trois livres, dont le dernier, consacré exclusivement à la reconstitution fédérale de l'Espagne, forme un ouvrage à part : nous ne l'avons pas traduit. Ce que nous avons voulu donner aujourd'hui au public français, c'est l'exposition complète du système fédératif, telle qu'elle a été faite par l'ancien président de la République espagnole; nous avons voulu le familiariser avec un homme considérable, dont le nom est très-répandu en France, mais dont l'œuvre et les doctrines y sont insuffisamment connues. A ce double point de vue, le livre important, le livre capital des *Nationalités* était le deuxième, intitulé *la Fédération*. Le lecteur l'a ici tout entier. Du premier (*Critères pour la réorganisation des nations*), lequel forme pour ainsi dire les prolégomènes de l'œuvre, nous avons choisi les chapitres *généraux* qui posent la base rationnelle et historique du système (c'est-à-dire les chapitres I, II, XI, XII, XIII). Les autres, où l'auteur examine et réfute les différents critères proposés pour la formation des *nationalités*, ont sans nul doute un haut intérêt et une grande valeur philosophiques; mais ils sont plutôt la critique des autres systèmes que la définition directe de l'idée fédérative et du système qui s'en déduit. Or, nous le répétons, cette définition était avant tout notre objectif, pour les raisons que nous avons exposées plus haut; nous y avons donc tout sacrifié, et c'est d'ailleurs la partie la plus originale et la plus pratique des *Nationalités*.

Peut-être avons-nous pensé aussi, étant, pourquoi ne pas le dire ? en pleine communauté de conscience avec l'auteur, que la publication de ce livre pourrait saisir l'opinion publique en France, de quelques idées dont la discussion ne manquerait pas d'être profitable à l'établissement d'une République — républicaine.

Je vais tenter, cependant, un aperçu sommaire des chapitres que j'ai dû omettre.

Pi y Margall y analyse, directement en soi d'abord, indirectement ensuite dans l'histoire de chacune des nations qui composent l'Europe, les principes de la fameuse théorie des Nationalités, telle que nous l'avons vue professée et pratiquée dans ces dernières années. Il n'a pas de peine à démontrer que l'identité de langue, les frontières naturelles, l'unité de race, sont des revendications chimériques et périlleuses, quand on en commet le soin à la force et à la violence, et n'ont été que d'hypocrites prétextes à de nouvelles guerres de conquête, à de stériles agitations et, finalement, à la mutilation même des nationalités. L'ambition rusée des despotes a compris de suite les avantages d'une théorie qui, sous un semblant de droit, avec le consentement même de l'opinion, leur permettait de se poser en libérateurs de peuples et d'agrandir en même temps leur domaine au préjudice de leurs voisins, tout en affermissant leur absolutisme à la faveur de leurs conquêtes. Le spectacle de l'Allemagne réclamant le moindre canton dans le dialecte duquel s'est glissé un mot germanique et se l'incorporant par les armes, contre la volonté même des habitants, fait éclater aux yeux l'iniquité de ces prétendus principes et de la politique d'annexion forcée qu'ils ont inaugurée. Le célèbre droit historique, dont on a fait tant de bruit, sur lequel on a prétendu réédifier le Saint-Empire germanique, n'est rien de plus que la systématisation sophistique du droit de la force.

Mais il va sans dire que les négations de Pi y Margall à l'égard de la reconstitution violente et unitaire des races, n'attaquent point l'idée d'alliance spontanée et libre entre les peuples d'une même race. L'unification est un recul et un attentat à l'autonomie des nations :

l'union, au contraire, est un progrès vers la paix et la liberté universelles. La théorie des nationalités, telle qu'elle a été professée par les unitaires, à quoi a-t-elle abouti ? que prépare-t-elle à l'Europe ? La formation d'empires monstrueux, employant l'odieuse complicité de la ruse et de la force à agiter les peuples pour les absorber ensuite, et organisant, contre l'indépendance et la liberté de chacun, contre la civilisation européenne, le plus formidable *militarisme* qui ait jamais existé ! Personne, plus que Pi y Margall, ne sent, et personne n'a plus vivement décrit le *triste état de violence et de perfidie* où menace d'agoniser la vieille Europe. Mais, entendue inversement, c'est-à-dire par la fédération, la théorie des *nationalités* sera le salut de l'Europe : car, tout en satisfaisant aux légitimes désirs d'autonomie qui, à cette heure, partout, passionnent la commune dans le canton, le canton dans la province, la province dans la nation, la fédération substitue à l'assimilation brutale — l'union pacifique et contractuelle. Il n'y a de remède à l'anarchie actuelle (dans le chaos de laquelle tentent de se reformer, comme des survivants fantastiques des époques abolies, d'immenses et dévorants empires), que la fédération, opposant à ces menaces d'agrégations colossales la multiplicité des centres de création.

Historiquement, tout en faisant ses réserves sur les théories trop absolues d'identité de langue et de race, Pi y Margall ne va pas jusqu'à contester la parenté linguistique, ethnographique et psychologique de certains peuples. Ceux qui nient l'idée de race affectent de la comprendre comme personne ne la présente ; il est bien évident que la race latine, ni la race slave, ni la race teutonique, ne sont des races pures, sans mélange, sans alliage. Les *races actuelles* sont des races composites, historiques et, je répète le mot, psychologiques ; elles existent aussi incontestablement qu'il existe différentes familles de langues, parlées précisément par ces différents groupes de peuples similaires. Certes, l'objectif suprême de Pi y Margall n'est pas l'homme de telle langue ni de tel climat, mais l'*homme* en lui-même, l'homme universel. La fédéra-

tion ne lui paraît pas applicable qu'à l'Espagne, ou au groupe latin, ou à l'association européenne; il la croit capable d'unir un jour, dans le même contrat, l'humanité tout entière. Mais il n'est pas, non plus, de ces esprits utopistes qui veulent commencer l'édifice par le faîte : proclamer, par exemple, la liberté du genre humain avant que la liberté soit fondée en Europe, ni établir les États-Unis d'Europe avant que l'union se soit faite dans chaque peuple et dans chaque race. Ce que ce mouvement du siècle contient de danger pour la liberté et la civilisation ne lui échappe point ; et il n'est pas de ceux qui verraient un grand avantage pour le progrès, dans l'annihilation des peuples latins et méridionaux au profit des empires du Nord. Les étapes de son idée, il les a d'ailleurs lui-même formulées. « La lutte entre l'Allemagne et la France, a-t-il dit dans un toast envoyé au banquet d'inauguration de la *Société d'Alliance Latine*, la lutte entre l'Allemagne et la France fut une lutte entre deux races ; *il convient d'opposer à l'union de la race germanique l'union de la race latine*. Pourtant l'humanité ne cessera d'être un mot que lorsque la Fédération aura uni toutes les races et tous les peuples ! »

Voilà le langage de la raison.

Ce toast, qui prouve la sympathie de l'auteur des *Nationalités* pour la France, m'offre une transition toute naturelle pour prévenir, dans l'esprit du lecteur, l'impression qu'il ressentirait peut-être de quelques lignes de cet ouvrage.

Voyons d'abord la date des *Nationalités*. Ce livre a paru en 1876 ; il a donc été écrit cette année, ou l'année précédente. Je crois même que plusieurs morceaux antérieurs y ont été incorporés. Ce qu'a subi la France à cette époque, il est inutile de le rappeler : les intrigues, les projets à la fois avoués et occultes des partis réactionnaires, surtout de la faction cléricale — ce grand agent de la réaction ! aliénaient à la France tout ce qu'il y avait en Europe, même dans les deux grandes nations parentes l'Espagne et l'Italie, d'esprits dévoués aux idées et à la culture modernes. Ce n'était point la conscience de l'homme seulement qui était alarmée en

eux par cette monstrueuse possibilité : une France cléricale devénant l'exécutrice de la politique du *Syllabus*; mais aussi le patriotisme du citoyen. Ajoutons que l'instabilité de nos précédents essais de République permettait bien des doutes et bien des craintes, et que l'inepte gouvernement du morose halluciné qui énerva la France pendant vingt ans n'avait pas disposé les peuples à nous être très-affectionnés. Ces causes principales, jointes à d'autres causes qui, pour paraître secondaires, n'auraient pas une moins grande influence, ne doivent pas être oubliées quand nous nous préoccupons de l'opinion des étrangers à l'égard de notre pays pendant ces dernières années. La vérité est que la France de Napoléon III n'intéressait personne; que la chute de ce rêveur sournois aux projets énigmatiques fut une délivrance pour tout le monde, et que la défaite et les désastres de la France, qui avait confondu sa destinée en celle de ce bizarre aventurier, furent acceptés des plus sympathiques comme un châtiment qu'elle avait mérité. Disons-le franchement, le dernier Bonaparte avait rendu la France plus que suspecte, il l'avait déshonorée. Dieu merci ! la réhabilitation est, à l'heure qu'il est, achevée, pleinement et glorieusement achevée. On ne peut plus se méprendre sur la pensée de la France, ni supposer à cette nation laborieuse, toute passionnée pour la paix, des arrière-pensées de colère et de vengeance vis-à-vis d'un ennemi qui ne s'est pas contenté de la vaincre, mais qui l'a impitoyablement insultée et humiliée ; qui, par l'âpreté de sa haine et la déloyauté systématique de ses calomnies, a tenté de l'ensevelir, blessée, mais encore vivante, sous le mépris et même sous l'horreur de tous les peuples. Après une guerre atroce, sans générosité et sans héroïsme (qui a été éloquemment qualifiée par l'illustre Mauro-Macchi dans sa brochure *les Doctrinaires d'Allemagne*), la presse allemande s'est évertuée à ameuter, contre la France, l'opinion publique de l'Europe. Il faut bien dire qu'un moment elle y réussit : nos meilleurs amis étaient ébranlés et incertains; la conspiration cléricale, qui paraissait avoir établi son foyer chez nous, vint aider d'une preuve spécieuse la duplicité de nos en-

nemis. L'Allemagne s'opposait à nous, non-seulement comme un pays grave, sérieux, *viril* [1], fortement constitué (ce qui impose toujours un certain respect), mais comme la tête du progrès, la garantie de la liberté en Europe, l'initiatrice et la protectrice de la civilisation moderne, l'antithèse, j'allais dire providentielle, de la réaction qui s'accumulait chez nous pour se répandre de là sur tout le monde. Les peuples latins eux-mêmes tournaient leur espérance vers ce colosse du Nord, qui semblait ne s'être si puissamment armé contre nous que pour sauver l'humanité du retour agressif et suprême de l'Église du moyen âge. Que les choses ont changé depuis! L'Allemagne est devenue maintement la tête de la réaction, le chef de la croisade nouvelle des despotismes politiques et religieux contre les aspirations démocratiques; l'espérance récente des peuples se change en suspicion et en crainte; et la race latine, inquiète d'un complot militaire possible entre les autocrates du Nord coalisés contre elle, revient en toute hâte de sa folle et périlleuse chimère, qui l'eût offerte divisée à leur attaque combinée, vers ce dessein plus sage, plus pratique, non pas nécessaire mais urgent, de s'entendre, de s'unir, de faire corps contre les menaces éventuelles de l'avenir. Quel rôle superbe échoit à la France républicaine, si elle sait le comprendre! La République nous a déjà rendu l'estime et l'amitié du monde; elle fera plus encore pour nous si nous savons y aider.

De ses désillusions contre la France, Pi y Margall, j'en suis certain, n'en a plus rien conservé; elles étaient l'effet d'une défiance momentanée et non d'une hostilité décidée. L'Allemagne a été la grande duperie du XIXe siècle. Nous étonnerons-nous que son emphase ait séduit tant d'esprits, quand nous-mêmes nous en avons été séduits? Rappelons-nous en effet — dix ans à peine ont passé depuis — avec quel engoûment irréfléchi nous acclamions tout ce qui nous venait d'outre-Rhin, comme nous pouvions dire alors! Philosophie,

1. La race allemande est le grand principe viril. Les Celtes et les Slaves ne forment que des nations du genre féminin.
M. DE BISMARCK.

science, poésie, arts, critique, histoire, exégèse, philologie, économie politique, tout, tout, pour être accueilli avec attention et respect, devait porter l'estampille germanique. Nous préparions nous-mêmes, par la capitulation de notre esprit envahi, l'invasion armée de notre territoire.

Je ne voudrais pas que l'on pensât que je parle de l'Allemagne avec une rancune de vaincu; mais il est bien permis de constater, à l'honneur de notre pays, à l'honneur de notre race, que notre mort, si solennellement annoncée, n'a été qu'une transformation. L'hégémonie arrogante dont l'Allemagne menaçait l'Europe, tout intimidée, est aujourd'hui un rêve dissipé; mieux que cela : c'est une mystification éventée. L'Allemagne n'est plus la terre sacrée de la liberté, de la pensée, non plus que de l'art ni de la science; et cette hégémonie qui lui échappe ne sera pas saisie par l'Angleterre, comme semble l'avoir cru Pi y Margall. Parmi toutes les choses que nous ont enseignées les derniers évènements, celle-ci est à compter: que nous ne devons pas mettre toutes nos espérances de droit et de liberté en un pays qui fait encore la traite des peuples; en un pays qui tient la pointe d'un poignard sur la poitrine de chaque peuple; ce poignard, c'est pour nous, Français, Jersey-Guernesey; pour vous, Espagnols et Italiens, Gibraltar et Malte; pour les Grecs et pour tous les peuples méditerranéens, Chypre! en un pays qui, joignant la duplicité de la pire diplomatie aux pires brutalités de la force, usurpe la Méditerranée pour notre ruine et notre asservissement, peuples méridionaux! Non! l'Angleterre peut avoir de grands savants, et même de grands poètes; mais, confinée en l'étroite et égoïste préoccupation de ses intérêts mercantiles, elle n'a jamais eu, elle n'aura pas de sitôt cette générosité d'idée, cet enthousiasme de principe, cet amour de l'humanité, qui font les révolutions universelles! Elle continuera d'importer chez elle les richesses de tous les peuples; elle n'exportera jamais chez eux la justice!

A quoi bon d'ailleurs une hégémonie quelconque? L'union des peuples n'est pas un concert qui ait besoin de chef d'orchestre.

Je n'ai pas à parler plus longuement d'un livre qu'on va lire. Je finirai en revenant sur l'auteur même. De sa vie, je n'ai plus rien à en raconter : ses actes maintenant sont ses œuvres. Je ne rappellerai plus qu'un incident qui vaut de n'être pas omis. L'année dernière, quand le gouvernement de D. Alfonse, sentant le sol trembler sous lui, tendit le bras un peu au hasard, partout, comme on ait dans la crainte d'une chute, ce fut un scandale pour toute l'Espagne, que ce bras éperdu vînt saisir Pi y Margall! L'ex-président de la république fut arrêté, avec tout l'attirail arbitraire qui convient à ces situations et à ces sortes de gouvernement; mais il fut, quelques jours après, remis en liberté. Il est revenu, comme au début de sa carrière, à la critique littéraire et à l'histoire. En même temps qu'il publie une *Étude sur le caractère de D. Juan Tenorio*, il a commencé une *Histoire d'Amérique*. Il annonce une *Histoire du règne d'Amédée* et une *Histoire du fédéralisme*. Tous ces ouvrages ne sont pas pour lui le pis-aller d'un homme tâchant de tromper la déception d'un rêve irréalisé, mais la continuation persévérante de l'enquête et de la propagande entreprises. Ainsi, cet esprit se conserve, toujours lucide et toujours actif, à l'idée qu'il a professée, et à son pays, qui viendra peut-être encore le solliciter quelque jour.

Certes, le passé ni le présent n'ont épuisé toute l'agitation de ce siècle; mais, quoi que nous soyons destinés à voir, ne désespérons pas si la liberté ne s'établit pas tout d'un coup, sans troubles ni incertitudes; et, s'il nous est donné de repasser encore par des jours sombres et périlleux, raffermissons-nous dans notre foi, en répétant avec Pi y Margall :

« Que sont tous ces désordres comparés à ceux que produisirent dans le monde la religion et la tyrannie des rois? »

L.-Xavier de Ricard.

Montpellier, janvier 1879 (*Mas de la Lausita*).

LES NATIONALITÉS

LIVRE PREMIER

CRITÈRES POUR LA RÉORGANISATION DES NATIONS

CHAPITRE PREMIER

LES GRANDS ET LES PETITS PEUPLES

Je confesse que je ne suis point pour les grandes nations et encore moins pour les unitaires. Les vastes empires d'Orient ont été tous stationnaires et gouvernés par des despotes. L'Asie ne connaît pas même aujourd'hui la liberté, dont jouissent depuis longtemps l'Europe et l'Amérique. Ses peuples sont les plus arriérés du monde civilisé. Ils ont besoin, pour sortir de leur état, d'être dominés par d'autres peuples.

Autrefois, un des grands empires de l'Orient, celui des Perses, chercha à étendre son action en Europe; et, malgré ses innombrables armées, il se vit arrêté par une poignée d'hommes aux Thermopyles, vaincu et humilié à Salamine et à Platée. En revanche, un siècle après, un petit royaume, celui de Macédoine, non-seulement mettait la Perse sous les pieds des che-

vaux d'Alexandre, mais encore il poussait ses armées victorieuses jusqu'aux frontières de l'Inde.

L'impulsion, le mouvement et la propagation des idées sont toujours provenus des petits peuples. Aux portes mêmes de l'Asie, sur les côtes orientales de la Méditerranée, dans le pays qui est aujourd'hui la Syrie, il y avait anciennement une multitude de royaumes et de républiques qui n'étaient que des cités. La Bible nous dit que Josué vainquit et dompta trente et un rois seulement depuis les limites du Sen jusqu'au pied du Liban. Une partie des habitants de ces contrées restreintes, les Phéniciens, qui, s'ils n'inventèrent ni l'alphabet ni l'écriture, furent des premiers à les connaître, quinze siècles avant Jésus-Christ, colonisèrent déjà l'Occident et appelèrent à la vie les peuples d'Europe et d'Afrique. Intrépides navigateurs et laborieux marchands, ils traversèrent audacieusement le détroit et, côtoyant l'Océan, parvinrent aux mers du Nord.

Ce furent eux qui mirent en contact tous les continents du monde ancien.

Dans l'Asie même, et à l'extrémité orientale de l'Europe, il y avait une multitude d'Etats constitués aussi par une cité entourée de petits peuples. Là fleurirent pour la première fois la liberté et le droit. C'est là que naquit la philosophie et que la science s'émancipa du dogme. Là, la beauté trouva ses plus splendides manifestations, et la poésie et l'art s'élevèrent à la plus haute expression formelle. Là, le despotisme asiatique rencontra sa barrière. Là prit son plus grand essor et plana sur le monde l'esprit de l'homme.

Ces Etats ne se bornèrent pas non plus à vivre d'eux-mêmes. Les Grecs, colonisateurs comme les Phéniciens, s'établirent le long des côtes septentrionales de la Méditerranée et même sur les côtes orientales de l'Atlantique. Ils portèrent leurs armes au cœur

de l'Asie. Ils influèrent sur la marche du peuple d'Israël et sur le sort de l'Egypte. Vaincus, ils s'imposèrent à leurs vainqueurs, et encore aujourd'hui ils contribuent, par leurs philosophes et leurs poètes, à régir le destin des peuples qui ne les connurent pas.

Qui les vainquit et les subjugua? Rome, autre cité, autre petite République. Cette seule cité a mis en contact plus de pays et a fait plus pour l'unité du monde que les plus grandes nations. Elle a été la tête d'un empire plus étendu et cent fois plus solide que ceux que formèrent dans l'antiquité Alexandre, dans le moyen âge Charlemagne, dans les temps modernes Charles-Quint et Bonaparte. A la mort de Dioclétien, elle dominait en Asie toute la terre, au midi de la mer Noire, avec la Syrie, la Phénicie, la Palestine et l'Arabie d'Occident; en Afrique, toute l'Egypte et toutes les côtes du Nord; en Europe, tous les peuples entre la Méditerranée et les bords du Rhin et du Danube, avec les îles de la Grande-Bretagne. Et elle soutint durant des siècles sa domination sur tant de provinces diverses et éloignées, et à toutes elle communiqua ses lois et ses coutumes, quand elle ne leur communiqua pas sa langue.

Rome trouva sur son chemin un peuple qui lui disputa l'empire d'Occident et, même vaincu en Sicile et en Espagne, la battit en Italie et poussa jusqu'au pied du Capitole la rumeur de ses armes. Qu'était-ce que ce rival terrible? Une autre cité, une autre petite république, Carthage, quelques marchands phéniciens établis anciennement sur les plages septentrionales de l'Afrique. Pendant plus d'un siècle, ces deux cités firent trembler le sol de l'Afrique et de l'Europe, tinrent les esprits, de toutes parts, inquiets, et le monde, dans l'expectative.

Voyons maintenant où Rome, pour dompter l'Europe,

rencontra la résistance la plus grande et la plus prolongée. Elle eut à lutter plus de trois siècles pour la seule conquête de l'Italie, près de deux pour atteler au joug l'indomptable Espagne, plus de quatre-vingts années pour faire sienne la Grèce, déjà déchirée par la discorde. L'Italie était divisée en une multitude d'Etats; l'Espagne, en cinquante nations que n'unissait aucun lien politique; la Grèce, en petites républiques, la plus grande étant alors celle des Achéens. En vain Rome combattit des siècles et des siècles pour réduire le nord de l'Europe, occupé aussi par une multitude de peuples : elle trouva chez eux d'abord une tombe pour ses légions, plus tard son propre sépulcre.

Tous ces peuples, indépendants les uns des autres, tombèrent sur l'empire romain; ils ne se concertèrent même pas pour le détruire. Chacun descendit comme et par où il put; et, au lieu de s'aider, ils se poussèrent et se chassèrent des points qu'ils avaient occupés, se livrant les plus sanglantes batailles dont se souvienne l'histoire.

Alors se formèrent de grandes nations sous le régime de la monarchie, mais avec des germes mauvais qui ne tardèrent pas à se développer. Pour la consolidation de la propriété et de l'autorité, toutes ces nations, celle-ci plus, celle-ci moins, une autre plus lentement, une autre plus rapidement, subirent la féodalité, le plus funeste des systèmes par où a dû passer notre race. Les peuples cherchaient, en elle, à se séparer les uns des autres, non par leur indépendance, mais par la division du pouvoir; et, comme auparavant ils allaient par la désagrégation à la liberté, ils tombèrent alors dans la domesticité. Chaque tenancier était dans sa propriété un véritable monarque; les hommes qui y habitaient, les uns vassaux, les autres serfs, un véritable peuple; générale était la servitude, et générale la

tyrannie, sans que les rois, vaine ombre de ce qu'ils furent en principe, pussent la détruire ni même la modérer.

Comment l'Europe sortit-elle d'un si triste état? Précisément par la reconstitution des petites nations, tantôt au sein, tantôt en dehors des grandes monarchies. Les principales cités d'Italie devinrent la tête d'un grand nombre d'autres républiques. Celles d'Allemagne, de France, d'Angleterre, sous la protection même du pouvoir royal, s'érigèrent, pour tout ce qui se rapportait à leur vie intérieure, en Etats autonomes; en Espagne, grâce à la reconquête du sol contre les Arabes, non-seulement les cités, mais encore beaucoup de villes devinrent de semblables Etats, par la répartition des terres et par les *fueros*. Chez toutes ces nations, les cités avaient leur gouvernement, leurs lois, leurs tribunaux, leur force publique. Bien vite, à l'inaction succéda le mouvement, au *statu quo* le progrès. L'industrie reprit essor, et le commerce remit de nouveau en contact les peuples les plus éloignés.

A la fin du moyen âge surgit de nouveau, en Europe, l'idée des grands États, de la concentration du pouvoir, de l'unité des nations. Avec elle naquit aussitôt l'absolutisme qui a pesé, pendant plus de trois siècles, principalement sur les peuples de notre race.

Où la liberté trouva-t-elle alors un refuge? Chez les peuples d'origine germanique, où l'esprit d'indépendance des petits États, soutenu et même favorisé par celui de la Réforme, prévalut sur celui de l'unité, qui, encouragé par le catholicisme, dominait les peuples latins : dans l'Allemagne divisée, comme pendant le moyen âge, en une multitude de duchés, de principautés, de royaumes qui, seulement pour la direction de leurs communs intérêts, reconnaissaient un empereur et tenaient une diète; dans la Hollande, qui ne fut

jamais une nation unitaire et, au sortir des guerres de Philippe II, constitua la république des Sept-Provinces-Unies; dans l'Angleterre, où encore aujourd'hui le comté et le municipe sont presque autonomes. Quand nous avions ici l'esprit au dernier degré de l'esclavage, quand il était condamné à vivre enfermé dans les pages de l'Évangile, là-bas il volait librement par les régions de la science et ouvrait une période philosophique qui n'était comparable qu'à celle qu'inaugurèrent dans l'antique Grèce Thalès et Pythagore et à celle que ferma l'école d'Alexandrie.

Aujourd'hui même, les droits de l'humanité sont plus respectés dans les petites que dans les grandes nations, dans les nations confédérées que dans les unitaires. La Russie, la plus vaste du monde, est la plus autocratique. Le czar y réunit en sa main tous les pouvoirs; il est à la fois empereur et pape. Aucun droit politique pour les sujets, aucune garantie. Il n'y a pas dix ans, onze millions de Russes étaient encore esclaves. La Turquie, État aussi de grande extension, est une autre autocratie. Là encore, le sultan est monarque et pontife; aussi le vassal n'y a-t-il d'assuré ni ses droits ni sa liberté. La France même, après avoir été le Sinaï nouveau de l'humanité, n'a pu encore parvenir à un ordre de choses permanent. En moins d'un siècle, elle a passé par trois républiques, trois monarchies et deux empires. Sous aucune forme de gouvernement, elle n'a joui de la vraie liberté ni de l'ordre qui naît du seul respect des lois. Elle souffre, sinon d'aussi fréquentes, mais de plus profondes perturbations que notre patrie. Je ne crois pas nécessaire de parler de l'Espagne. Des grandes nations unitaires, l'Italie est sans conteste la mieux ordonnée et la plus libre, mais seulement pour des causes accidentelles et passagères. Elle se forma, pour ainsi dire hier, contre des rois des-

potes comme celui de Naples, contre des autorités comme celle du pape, contre des dominateurs étrangers comme l'Autriche. Elle est, pour parler vulgairement, arrêtée avec des épingles; la question religieuse, un changement de situation en Europe, la restauration des Bourbons, commencée en Espagne, peuvent la déchirer ou au moins la mettre en péril. Le sentiment de l'unité et la crainte de tomber à nouveau sous le joug, ou de l'absolutisme, ou de l'Église, ou de l'étranger, contiennent les partis. Qu'arrivera-t-il quand cette crainte disparaîtra?

Je ne parlerai point des nations d'Asie, à peine capables de se soulever contre la tyrannie de leurs chefs, sans souffle même pour secouer de leurs épaules la courroie qu'y ont mise les peuples d'Europe. Je tourne les yeux vers les petites nations et vers celles qui, bien que grandes, ne sont point dans la situation de celles dont j'ai déjà parlé. Le Portugal a la liberté et l'ordre cent fois plus assurés que notre malheureuse patrie. La Belgique, depuis qu'elle est nation, vit la vie de la démocratie et, depuis tant d'années, n'a pas vu la paix dont elle jouit, troublée un seul jour par les révolutions; elle n'a jamais participé aux secousses politiques qui ont tant de fois ébranlé sa voisine, la France. La Suisse a atteint, depuis la guerre du Sonderbund, les extrêmes limites de la liberté et du droit; et depuis lors, depuis l'année 1846, elle n'a vu ses lois violées ni par des soulèvements militaires, ni par de tumultueuses multitudes. La Hollande vit constitutionnellement et avec la plus ample liberté religieuse dont ait jamais joui aucun peuple : la Suède et le Danemark sont des monarchies modérées par des diètes. L'Allemagne, berceau de la Réforme et patrie du libre examen, marche à pas ferme vers la démocratie et la justice sans recourir aux armes et sans avoir encore

mis son roi en lutte avec le Parlement. L'Angleterre est le modèle des nations libres dans la monarchie; les États-Unis, celui des nations libres dans la République. Là, par le seul exercice des droits individuels, les abus séculaires tombent, et les plus transcendantes réformes se réalisent. L'opinion domine les rois et les assemblées; le peuple est vraiment souverain.

Ces deux groupes de nations ne diffèrent pas sous le point de vue politique. L'Allemagne marche à la tête de l'Europe, les États-Unis à la tête de l'Amérique, celle-là plus par sa pensée que par son action, ceux-ci par leur activité sans bornes. L'Allemagne est la reine du monde en philosophie, en sciences et en arts; et les États-Unis le dominent par l'application des progrès de l'entendement aux nécessités de la vie. Si le sceptre échappe à l'une ou à l'autre nation, à coup sûr on le verra dans les mains de l'Angleterre. L'Angleterre participe de l'activité des Nord-Américains, qui sont ses fils, et de la force intellectuelle des Germains, qui sont ses pères, sans être réaliste autant que les uns ni autant inclinée que les autres vers l'abstraction et l'idéalisme. On ne peut croire facilement que l'Allemagne se laisse devancer dans l'industrie. Là encore l'a-t-on reconnue supérieure à beaucoup de peuples d'Europe aux expositions de Paris et de Vienne. Mais dans l'industrie, et principalement dans le commerce, les deux grands rivaux sont aujourd'hui les États-Unis et l'Angleterre, qui sont sur toutes les mers et sur tous les marchés. Sont grandes aussi, par son commerce, la Hollande; par son industrie, la Belgique: la Suisse est remarquable par le bien-être général et l'instruction presque universelle de ses habitants. Le mouvement de l'enseignement primaire a gagné en Suisse, comme en Allemagne et dans les États-Unis, le hameau le plus écarté et les dernières classes du peuple. La

France, pour être une des premières nations, reste pour les choses matérielles au-dessous de l'Angleterre, pour les intellectuelles au-dessous de l'Allemagne. Elle développe et propage avec éclat les idées d'autrui; elle n'abonde pas en idées propres. En revanche, elle a cherché à dominer et a dominé l'Europe par son influence et par ses armes; mais aujourd'hui elle a perdu cette suprématie.

CHAPITRE II

IDÉE DE LA FORMATION DES GRANDES NATIONS
EFFORTS DE L'ITALIE ET DE L'ALLEMAGNE VERS L'UNITÉ

On me demandera sans doute si je désire la reconstitution des petits peuples. Je répondrai plus tard à l'interrogation. Je déclare tout de suite que je suis ennemi décidé de la formation des grandes nations par les différents critères qui prévalent aujourd'hui en Europe.

La révolution de 1848, qui a tant agité et ému les peuples, donna vie et corps à la théorie des nationalités, aspiration jusqu'alors un peu vague, et en fit un drapeau de guerre. Charles-Albert, roi de Sardaigne, se proposa de donner l'unité à l'Italie et n'hésita pas à protéger ouvertement la Lombardie et la Vénétie, révoltées contre l'Autriche, et Parme et Modène, qui s'étaient soulevées contre les Bourbons. Il battit les Autrichiens sur différents champs de bataille et leur prit Pescaire et Pizzighettona; mais, défait à son tour d'abord à San-Donato, puis à Novarre, non-seulement il dut se désister de son entreprise, mais aussi abandonner son royaume, en abdiquant la couronne en faveur de son fils.

Frédéric-Guillaume de Prusse conçut le même dessein à l'égard de l'Allemagne, mais non avec la même

décision ni le même élan. Il chercha à convoquer un parlement national et se laissa gagner la main à Heidelberg par une réunion des représentants de divers États germaniques. Il convoitait la couronne de l'empire; et, quand on la lui offrit, il hésita à la prendre. Bien plus, il refusa de la recevoir quand il apprit que la Russie s'interposait, par les armes, entre les hostilités de l'Autriche et de la Hongrie. Mais, cependant, le Parlement allemand s'était ouvert à Francfort et avait rédigé une constitution allemande; comme en Italie, l'idée de l'unité était entrée dans les voies de fait. Comme en Italie, l'entreprise se brisa, ici, grâce à la couardise du roi de Prusse et à la résistance des autres souverains à se soumettre à l'œuvre du Parlement, grâce enfin à la réaction qui suivit, en Europe, la chute des Italiens et des Hongrois. Le même Frédéric se chargea d'éteindre dans le sang les protestations armées qui se firent, à cette occasion, en son royaume et au dehors.

On resta quelque temps sans parler de la reconstitution des deux nations. L'idée, toutefois, travaillait les esprits de l'un et de l'autre peuple, et, chez tous deux, trouva enfin des hommes d'État capables, par leur habileté et leur énergie, de la réaliser : le comte de Cavour en Italie, le comte de Bismark en Allemagne; le comte de Cavour parvint à intéresser la France en faveur de sa pensée et lui dut ses premières victoires contre l'Autriche; le comte de Bismark sut l'endormir; et aujourd'hui l'Italie est un fait, l'Allemagne un autre fait.

Mais que de sang et de larmes pour arriver à ce résultat! L'unité de l'Italie a coûté trois guerres avec l'Autriche : une sans profit, celle de 1848; une autre pour gagner la Lombardie, celle de 1859; une autre pour délivrer la Vénétie, celle de 1866, dans laquelle Victor-Emmanuel fut victorieux en perdant deux com-

bats. Dans la première, les Italiens luttèrent seuls; dans la seconde, alliés avec les Français, ils livrèrent les terribles batailles de Magenta et de Solférino; dans la troisième, protégés par les Prussiens, ils combattirent à Lissa et à Custozza. Garibaldi envahit avec ses volontaires les deux Siciles et appela à son aide les armées du roi pour expulser de Gaëta François de Naples; et, par la force des armes, il chassa les deux ducs de Parme et de Modène et occupa les États du pape.

L'unité de l'Allemagne ne fut pas moins coûteuse; en 1848, la Prusse intervint déjà dans la question des duchés de Schleswig-Holstein avec le Danemark, prenant pour motif le principe des nationalités et travaillant avec l'instrument et le bras de la Confédération germanique. Si elle fut heureuse sur terre, elle souffrit sur mer de grands désastres; et encore sur terre ne réussit-elle pas à décider la victoire en sa faveur à la bataille de Plensburg, qui fut la dernière. Elle dut se retirer enfin devant l'activité menaçante de la Suède et la médiation de l'Angleterre et de la Russie, sans obtenir autre chose que la faculté de nommer deux des cinq commissaires qui devaient constituer désormais le gouvernement des deux duchés.

En 1863, la guerre se renouvela. La Diète d'Allemagne se prononça pour l'indépendance du Schleswig-Holstein; et la Prusse se risqua de nouveau à la lutte, dans le but d'affirmer de plus en plus l'unité de la patrie. Elle fut aidée contre les deux duchés par l'Autriche, qui la regardait avec envie et cherchait à la tenir subordonnée; et ainsi elle se mit encore à lutter vigoureusement et bravement pour les arracher au Danemark. Elle les arracha; et si, en principe, elle les partagea avec l'Autriche, elle les possède depuis exclusivement par le traité de Gastein, signé en 1865.

Une année après, en 1866, la guerre éclatait entre la Prusse et l'Autriche, guerre féroce et sanglante, dans laquelle la Prusse, alliée avec l'Italie, tenait son ennemie entre deux feux. Dans la seule bataille de Sadowa, les Autrichiens perdirent, en morts et en blessés, près de 42,000 hommes; les Prussiens, pas moins de 12,000. Je ne parlerai pas des soldats qui succombèrent dans les combats partiels de Podol, Nachods, Trentenau, Bugersdorf, Skalitz, Munchengraetz, Saromirs et Gitschin, ni de ceux qui périrent dans la campagne du Mein, où la Prusse luttait contre les États secondaires de l'Allemagne. L'Autriche, partout vaincue et l'ennemi aux portes de Vienne, dut capituler avec le roi Guillaume sans rien sauver que ses propres États. Elle déclara dissoute la Confédération germanique, adhéra à la Constitution que se donnerait l'Allemagne, s'exclut de la nouvelle nation, et se réserva seulement le droit d'être consultée sur les liens qui s'établiraient entre les Confédérations du Sud et du Nord. La victorieuse Prusse devint dès lors l'arbitre de celle du Nord.

Une autre guerre, encore plus grande et plus coûteuse, fut nécessaire pour assurer l'unité de l'Allemagne. La France commençait à s'effrayer des conséquences de son imprévoyante politique vis-à-vis de l'Italie : elle ne voyait pas sans inquiétude la formation autour d'elle de si puissantes nations. Elle s'inquiéta surtout quand elle vit évanouie l'espérance et peut-être éludée la promesse de pousser jusqu'aux bords du Rhin ses frontières du nord-est. Elle vit alors que, grâce à des traités spéciaux, les troupes des États du Sud composaient la même armée que ceux du Nord, et elle ne put réprimer son dépit ni sa colère. Il manquait seulement un prétexte pour se lancer dans la guerre. Elle laissa passer celui de la question du Luxembourg et profita de celui du traité qui proposait un Hohen-

zollern au trône d'Espagne. Grande et terrible fut cette dernière lutte : tant de batailles perdues par la France aussitôt que livrées; des capitulations en masse d'armées formidables; Napoléon, après le désastre de Sedan, courant dans les bras du roi Guillaume; Metz capitulant avec une garnison de 100,000 hommes; Paris assiégé, bombardé et pris par famine; la paix obtenue par les Français à la condition de livrer les provinces d'Alsace et de Lorraine et d'avoir l'ennemi dans leurs places fortes, en attendant qu'ils payassent cinq mille millions de francs! Que l'on calcule à côté les sacrifices de l'Allemagne pour atteindre à de si brillants triomphes; la nation toute en armes; les richesses de la nation mises au service des armées, le sang de la nation versée à torrents.

Si, avec cela cependant, se trouvait fermée la période des guerres engendrées par la reconstitution de l'Allemagne et de l'Italie! Ni l'attitude ni le caractère de la France ne permettent de le croire. Elle répare ses forces, elle refait ses armées, elle approvisionne ses arsenaux et ses parcs. Il n'est pas aisé qu'elle se résigne ni à se voir raillée ni à perdre la suprématie qu'elle exerçait en Europe. Pour ne pas la perdre, elle se défit de Louis-Philippe et a jeté bas le second Empire.

Eh quoi! l'unité de l'Italie et de l'Allemagne valait-elle de si grandes et de si calamiteuses guerres!

CHAPITRE III

ÉTAT DE FORCE DANS LEQUEL VIT L'EUROPE. LA POLOGNE.

Je parcours l'histoire d'Europe, et je ne vois qu'une série immense et ininterrompue de mutuelles invasions. Aucun peuple n'a jamais perdu l'occasion qui s'offrait à lui d'agrandir son territoire. Il lui importe peu de s'agréger en effet des nations d'autre langue, d'autre race, d'autre religion, d'autres lois, d'autres frontières, d'autres continents. L'Angleterre occupe sans honte une partie de la France; la France, l'Allemagne et l'Espagne, une partie de l'Italie; l'Espagne, les Pays-Bas; la Russie ne trouve ni dans les fleuves, ni dans les mers, ni dans les montagnes de frontières qui l'arrêtent. Deux ou plusieurs nations se disputent tour à tour le territoire d'une autre; et là, sur le corps même de la victime, elles se battent et se déchirent. Il y a toujours en Europe un ou deux peuples qui prétendent exercer sur les autres une certaine domination, une sorte d'hégémonie, pareille à celle que tâchèrent d'occuper sur les cités des anciens Grecs, aujourd'hui Athènes, demain Sparte, un autre jour Thèbes; et ces peuples, d'ordinaire capricieux et superbes, donnent lieu à de fréquentes guerres et à des usurpations.

Quand ce n'est pas eux qui les occasionnent, c'est tantôt la crainte des menacés qui les suscite, tantôt la fureur des opprimés, tantôt le désir universel de réprimer la tyrannie croissante.

Le lecteur croira peut-être que, si tout cela se pratiquait dans les siècles passés, il n'en est plus de même dans les siècles présents, où, les notions du droit étant plus sûres, l'autonomie et l'indépendance des nations se respectent davantage. Mais, en ce même siècle, nous avons vu envahis et occupés par la France non-seulement l'Espagne, mais aussi les autres peuples du continent; presque toute l'Europe tournant au caprice de Bonaparte; les rois du Nord s'unissant contre l'empire napoléonien et le déchirant avec colère dans les murs de Vienne; la Russie avançant sur le Caucase et la mer Baltique et soumettant au joug de vieilles nations; l'Angleterre et la France déposant leurs haines et unissant leurs bannières ennemies pour empêcher les czars de passer à Constantinople; l'Allemagne arrachant au Danemark les duchés de l'Elbe; la France et la Prusse se disputant les rives du Rhin et la prépotence en Europe. Aujourd'hui comme hier, il existe des nations qui prétendent tenir les autres comme en tutelle : et maintenant comme hier, il y en a qui sont pour les autres un péril constant. Qu'avons-nous gagné à la formation des grands peuples, sinon de remplacer les petites guerres par les grandes guerres, de livrer la moitié de l'Europe à une seule famille, et de permettre, pour plus grand danger, que la Russie étende sa domination sur le sud et le nord de l'Asie et, par le détroit de Behring, aille donner la main à l'Amérique? Qui arrêtera maintenant ce colosse?

Aujourd'hui se renouvelle la théorie des nationalités; et, hélas! on voit que ceux qui l'invoquent le plus ne cherchent en elle que des moyens d'agrandissement

et de supériorité. Observez la conduite de la Prusse dans la reconstitution de l'Allemagne. Bien ou mal organisée, l'Allemagne était une confédération, un peuple. Elle avait, sinon un empereur, au moins une diète qui lui servait de centre. Mais il y avait dans la confédération la Prusse et l'Autriche, et chacune s'efforçait que son vote pesât le plus dans la balance des affaires. La Prusse pensa avant tout à se défaire de sa rivale et commença son œuvre par là. Victorieuse à Sadowa, le temps lui manqua pour déclarer dissoute l'antique confédération et exclure l'Autriche de la nouvelle.

Le roi de Prusse ne borna pas à cela son ambition. Avec le dessein d'assurer désormais son influence décisive sur l'Allemagne, il n'épargna aucun moyen pour agrandir ses propres Etats. Il s'appropria complètement le Schleswig-Holstein, s'empara de la cité libre de Francfort, du duché de Nassau, de la Hesse-Electorale, de tout le royaume de Hanovre, et gagna d'un coup 1,300 milles carrés de terrain et 4,000,000 de sujets. S'il voulait de bonne foi une nouvelle confédération, s'il pensait à l'unir de liens plus forts que ceux qu'elle avait jamais eus, de sorte qu'aucun Allemand ne se trouvât étranger en terre allemande, pourquoi ces iniques usurpations et ces violentes spoliations?

La Prusse voulut être la nation prépondérante de l'Allemagne, pour faire ensuite de l'Allemagne la nation prépondérante de l'Europe. Qui pouvait la troubler? La France, qui était jusqu'alors véritablement la tête des autres nations. Aussi, dès le principe, elle s'apprêta cauteleusement à lutter contre la France, et, dès qu'elle le put, elle l'humilia sur les champs de bataille. Elle l'avait vaincue à Sedan et aurait pu obtenir dès lors tous les avantages qu'elle cherchait; mais elle continua la guerre, même au risque de compromettre sa

fortune insensée, seulement pour abattre davantage son ennemie et la montrer aux yeux du monde mutilée et déchirée sous les pieds de ses chevaux! Toujours la même lutte! Toujours le même souci des nations, de s'élever les unes au-dessus des autres!

L'Italie, le lecteur n'en doute pas, médite les mêmes pensées. Elle ne les découvre point, parce qu'elle sent encore le sol trembler sous ses pieds. Si elle ne les avait, les soupçons des peuples mêmes de sa race les lui feraient concevoir. Napoléon III, dans un moment d'enthousiasme, plus peut-être pour ébranler l'Autriche que pour favoriser les projets des rois de Sardaigne, passa les Alpes avec ses soldats, résolu à émanciper l'Italie des montagnes à l'Adriatique. Aussitôt l'Autriche vaincue à Solférino, il signa, à l'encontre de ce qu'on espérait, la paix de Villa-Franca, et se borna à unir à la couronne des Sardes celle de Lombardie. Qu'est-ce qui l'effraya? Qui l'arrêta? Oh! ce ne furent ni la Révolution ni le catholicisme, comme on le dit alors; mais, oui, bien la crainte d'élever une nation qui pourrait devenir rivale de la France. Napoléon ne pouvait contenir le mouvement auquel, peu prévoyant, il avait donné l'impulsion; mais il suscita autant d'obstacles qu'il put. Ce fut lui qui retint la maison de Savoie quand déjà, maîtresse de Parme, de Modène, d'une partie des Etats pontificaux, de Naples, de Venise, elle voulait marcher sur Rome et rétablir le Capitole. Victor-Emmanuel ne put entrer à Rome qu'après la défaite des armées françaises à Sedan.

Il n'y avait pas que Napoléon qui craignît en France l'unité de l'Italie. C'est parce qu'il la craignait, que Proudhon la combattit; c'est parce qu'il la craignait, que Thiers la regardait d'un mauvais œil. Rome a été dans l'antiquité la dominatrice des peuples et la tête de l'empire d'Occident; étant données les idées de pré-

dominance qui agitent le monde, il ne serait pas extraordinaire qu'elle prétendît traîner à la remorque les peuples de sa race. Naguère, elle assit sur le trône d'Espagne un fils de ses rois; aujourd'hui, une de leurs filles est assise sur celui de Portugal. Elle n'épargne nul moyen, ne perd nulle occasion d'intervenir dans les questions et de se faire entendre dans les conseils de l'Europe.

Si l'Italie et la Prusse, si la Prusse surtout, étaient sincèrement pour la reconstitution des nations, verrions-nous encore irréparé et impuni un des plus grands crimes qu'enregistre l'histoire des peuples? Il y a un siècle que la Pologne fut écartelée et répartie entre les nations du Nord. Par trois fois, la Russie, l'Autriche et la Prusse se la partagèrent, au grand scandale du monde. Les protestations des pauvres Polonais furent vaines. L'Europe les abandonna et se fit sourde à la voix du droit et de la justice. Elle ne leur tendit pas la main, quand elle les vit se lever en armes contre les oppresseurs et combattre héroïquement à l'ombre de Poniatowski ou de Kosciusko. Napoléon créa le grand-duché de Varsovie; mais avec cela il ne réorganisa pas la Pologne, et ne donna assez de forces aux Polonais pour qu'ils pussent reconquérir eux-mêmes et maintenir intact le sol de la patrie. Le duché fut distribué de nouveau entre la Russie et la Prusse par le congrès de Vienne, et la Pologne perdit jusqu'à l'espérance.

Cependant ce congrès exigea de la Russie qu'elle conserverait l'autonomie de la Pologne, c'est-à-dire de la partie de la Pologne qui lui était livrée. Les czars obéirent et concédèrent même à leurs Polonais le droit de voter en une diète les contributions et de discuter les lois; mais comment ces monarques ne se seraient-ils pas substitués à l'autorité de cette assemblée, eux qui l'avaient limitée dans tout le reste de leur empire?

Ils s'y substituèrent en effet, provoquèrent un nouveau soulèvement, et, pour l'étouffer, ils effacèrent jusqu'aux ultimes vestiges de la nationalité polonaise. Toutes les puissances de l'Europe se turent, comme si elles ne voyaient point rompre les conventions de Vienne, et n'eurent pas une voix pour condamner la brutale fureur avec laquelle furent traités les insurgés. Elles se turent en 1831 et se turent en 1863, dernier effort des Polonais pour leur indépendance.

Eh quoi! la Pologne n'était-elle pas une nation aussi respectable que les meilleures du monde? Elle datait au moins du VIII[e] siècle. Tantôt sous la couronne ducale, tantôt sous la monarchie héréditaire, tantôt sous la monarchie élective, elle comptait dix siècles d'existence. Elle avait des frontières suffisamment définies; elle occupait le territoire compris du midi au nord entre la mer Noire et la Baltique, de l'orient à l'occident entre le Dniéper et l'Oder. Sa population était slave, de la branche des Lettons; sa langue, spéciale; spéciales étaient sa constitution, ses lois et ses coutumes. Un si vaste royaume ne s'était point formé d'un coup; il avait eu ses annexions et ses démembrements, mais toujours la même base. Au XIV[e] siècle, il avait gagné la Lithuanie, qui avait doublé son étendue primitive, et n'avait cessé de la posséder. Il possédait aussi, depuis le XV[e] siècle, la partie occidentale de la Prusse.

La Prusse, qui est aujourd'hui la première à invoquer la théorie des nationalités, pourquoi ne commence-t-elle pas par se dessaisir du duché de Posen? Posen serait-il allemand par hasard? Ses habitants parlent-ils allemand? Sont-ils de la race germanique? S'il n'est pas possible d'arracher le reste de la Pologne à la Russie et à l'Autriche, la Prusse au moins ne pourrait-elle amener sur le terrain diplomatique la question de la réorganisation de ce peuple, et, en attendant la

solution, déclarer autonome la partie qu'elle possède ? Oh ! elle ne le fera pas ! elle a trop laissé connaître déjà son ambition et son dessein ! Elle ne renoncera ni à Posen, ni à la Lithuanie, pas à un seul mètre de terrain bien ou mal acquis, et en revanche elle prendra le plus qu'elle pourra.

CHAPITRE IV

SOLUTION DU PROBLÈME. — COMMENT ON PEUT RECONSTITUER LES NATIONS.

On s'étonnera peut-être que je plaide si chaleureusement en faveur de la Pologne. Cela m'amène comme par la main à dire ce que je sens et pense sur les nationalités. Les peuples doivent être dignes d'eux-mêmes. Je prétends, comme les anciens Romains, que, contre les étrangers qui les dominent, ils ont un droit éternel : *Adversus hostem æterna auctoritas esto.* En mon opinion, il doit en être ainsi, et il en est ainsi : la raison et l'histoire sont d'accord sur ce point. C'est pourquoi je crois les Turcs destinés à disparaître de l'Europe. Par la même raison, je soutiens maintenant que Russes, Prussiens et Autrichiens doivent abandonner la terre de Pologne.

Quelquefois, sans doute, les peuples renoncent à ce droit contre leurs dominateurs; pouvant les chasser, ils ne les chassent pas. Voyons quand cela arrive. Cela arrive quand dominateurs et dominés, assimilables par l'identité ou l'affinité de race, parviennent enfin à se fondre. Cela arrive quand cette force d'assimilation, au lieu d'en être contrariée, est favorisée par la politique des gouvernements; quand les gouvernements établis-

sent l'égalité des conditions et des droits pour les dominés et pour les dominateurs. Cela arrive principalement quand les dominateurs respectent l'autonomie des peuples et n'y portent atteinte que pour la direction et l'administration des intérêts communs. Alors disparaissent les signes de la domination; ce qui s'imposa par la violence s'accepte de bon gré, et, si le droit ne cesse point contre les conquérants, du moins la raison de l'exercer finit par cesser.

C'est pourquoi Italiens, Français, Espagnols et Grecs nous fûmes enfin Romains; c'est pourquoi nous nous identifiâmes avec les Goths; c'est pourquoi aujourd'hui les peuples des Etats-Unis d'Amérique, agrégés seulement d'hier, vivent unis entre eux volontairement, malgré la diversité de race et de langue.

La force d'assimilation des Romains à l'égard des Européens, certes, il ne se trouvera personne pour la nier. Ils établirent entre eux et les Italiens l'égalité de conditions et de droits bien avant la chute de la république; entre eux et les autres peuples soumis à leurs armes seulement après Caracalla, mais après avoir donné avec tant de profusion, surtout depuis Jules César, le titre de citoyen romain, que déjà sous l'empire de Claude, au premier siècle de l'Eglise, plus de 5,600,000 hommes en jouissaient, selon Tacite, 7 millions, selon Eusèbe. Ils octroyaient facilement à leurs vaincus les prérogatives du droit de cité et ne les tyrannisaient jamais ni pour leur religion ni pour leur langue. Ils n'avaient même point l'habitude de leur imposer leurs lois; ils laissaient aux municipes la liberté de se régir par les leurs propres, jusque dans la politique. Il se trompe grandement, celui qui croit que, passionnés pour l'unité, ils ne conquéraient une nation que pour la soumettre à un seul culte, à une seule loi; dans chaque nation, ils toléraient même et

allaient jusqu'à reconnaître la différence des *fueros*. Ici, en Espagne, Italica était une de ces innombrables cités municipales : elle voulut, au temps d'Adrien, entrer dans le droit général des colonies, *in jus coloniarum*, et le sollicita en *forme*... Adrien, au lieu d'y applaudir, manifesta dans le sénat la surprise que lui causait sa cité natale en se déssaisissant de l'autonomie dont elle jouissait. Encore sous l'empire, il y avait ici des peuples qui, à l'égard de Rome, n'étaient que des confédérés. L'unité qu'ils obtinrent plus tard, les Romains la confièrent à l'action du temps, à la supériorité de leur institution et de leur idiome, à l'autorité judiciaire de leurs préteurs, à l'accroissement des relations avec les indigènes, au mélange chaque jour plus grand des vainqueurs et des vaincus, à l'accessibilité de tous les hommes de toutes les provinces au sénat, aux magistratures et même au trône des Césars; cela fit précisément que les peuples subjugués, se considérant de plus en plus Latins, acceptèrent à la fin un joug auquel quelques-uns, comme le nôtre, avaient résisté pendant des siècles.

La conduite des Goths fut encore plus efficace que celle des Romains pour la fusion des vaincus et des vainqueurs. Dès leur invasion en Espagne, les Goths réservèrent aux vaincus la tierce partie de la terre. Ils écrivirent bientôt le code de Euric et déclarèrent qu'il n'était que pour les vainqueurs. Non-seulement ils laissèrent aux vaincus leurs anciennes lois, mais encore ils les résumèrent dans le *Bréviaire d'Aniane*. Chaque jour ils allèrent s'accommodant au droit romain, qui était celui des vaincus, et rendirent ainsi possible la soumission des deux peuples à un seul code, fait qui se réalisa au temps de Chindaswinte. Ils prirent de Rome jusqu'aux institutions politiques et à la langue, nouveau moyen de se confondre avec les indigènes.

Ils avaient, dès le principe, prohibé le mariage entre personnes des deux races; ils l'autorisèrent bientôt sous Recesvinte.

Un autre fait accéléra encore la fusion des Espagnols et des Goths. Quand les Goths vinrent en Espagne, ils avaient déjà embrassé le christianisme, mais ils étaient Ariens. Les Espagnols catholiques les regardaient comme hérétiques et avaient un motif de plus pour ne pas les aimer. Leowigilde, en abjurant l'arianisme au bord du sépulcre, décida les siens en faveur du catholicisme et rapprocha, par l'unité religieuse, les cœurs des deux peuples. Recarède, son fils, avança encore les choses, à l'instigation de ses nouvelles croyances : il donna une grande importance aux conciles et en fit un véritable pouvoir politique. Or les évêques étaient Espagnols ; les Espagnols arrivèrent par là à partager avec les Grands, qui étaient Goths, le gouvernement du royaume. Ainsi détruites une à une les barrières qui séparaient dominateurs et dominés, nous ne formions déjà plus qu'un peuple quand arrivèrent les Arabes.

Tous ces procédés étaient sans doute bien lents à côté de ceux qu'emploie la république de Washington. Cette république fédérative ne comptait d'abord constituer que treize Etats; aujourd'hui, elle en compte trente-cinq. Quelques nouveaux se sont formés d'Etats anciens divisés en deux; d'autres sont des colonies qui, établies sur des terres incultes, ont toujours été s'accroissant et se sont étendues jusqu'à former de petites nations. Elle les a acquis, soit par l'achat, soit par la guerre. En 1803, la République acheta à la France la Louisiane; en 1820, elle acheta à l'Espagne la Floride. Par la guerre, elle prit en 1796 aux Anglais le Michigan, et en 1846 les obligea à lui céder de l'Oregon tout ce qui forme aujourd'hui l'État du même nom; par la guerre, elle prit en 1848 au Mexique la

Nouvelle-Californie. Deux ans auparavant, elle avait acquis le Texas, qui était aussi mexicain, par la libre volonté de ceux qui l'habitaient.

En dehors de ses trente-cinq Etats, la République possède d'immenses contrées qu'elle acquit également soit par traité, soit par force. En 1848, elle ne se contenta pas d'arracher aux Mexicains la Nouvelle-Californie; elle leur enleva le Nouveau-Mexique et toute la terre à l'orient du Rio-Norte. Encore récemmemt, elle a acheté l'Amérique russe.

Que l'on calcule la diversité de races, de langues, de religions, de coutumes, qu'il doit y avoir dans cette République! Elle s'augmente encore par la constante émigration des gens de toutes les nations de l'Europe qui vont chercher là un soulagement au paupérisme qui nous afflige. Il n'y a pas toutefois un seul peuple qui soupire pour son indépendance, tous acceptent promptement le joug de la métropole. Le procédé que la République emploie pour obtenir ce résultat naît du principe qui la constitue et est très-simple. Qu'il s'agisse de peuples achetés ou de peuples conquis, la nation ne les prive pas un seul moment ni de la religion qu'ils professent, ni de la langue qu'ils parlent, ni des lois qui les régissent. Elle leur impose, seulement temporairement, des autorités qui les gouvernent et les maintiennent dans l'obéissance. Elle les élève bientôt à la catégorie de *territoire*, titre qui leur donne le droit d'envoyer au Congrès central des délégués ayant voix, mais sans vote, dans toutes les affaires qui les concernent. Elle leur concède en outre avec cela la faculté d'élever un corps législatif, dont les arrêtés doivent avoir, pour être valides, l'approbation de ce Congrès. Elle les érige ensuite en État et les met pour tout au niveau des autres de la République. Ils possèdent dès lors leur complète autonomie, en tout ce que la Cons-

titution n'a pas réservé aux pouvoirs fédéraux ; ils ont jusqu'à leur propre gouvernement.

Voyons maintenant ce que la Constitution a réservé aux pouvoirs fédéraux : purement et exclusivement les intérêts communs à tous les États ; rien qui regarde le régime intérieur ni le droit civil des peuples ; rien qui atteigne aucun des États dans le cercle de ses intérêts.

Les choses étant ainsi, qui pourrait allumer chez ces peuples le désir de se séparer de la République ? Ils ne sentent en rien leur autonomie restreinte, et ont l'existence plus assurée, l'ordre plus garanti, le commerce plus protégé, le trafic plus facile et les marchés plus étendus, plus de vie, plus de protections, plus de grandeur. Comme, d'une autre part, la République est démocratique, ils jouissent de la plus ample liberté de pensée et de conscience, don que seuls peuvent estimer à sa valeur ceux qui le possédèrent et l'ont perdu. Ils ne donnent pas de tribut à ceux qui se sont rendus maîtres d'eux ; ils contribuent avec eux, et dans la même proportion qu'eux, aux charges générales de l'État ; ils payent comme eux et comme tous les peuples libres les services qu'ils reçoivent de l'État.

Il n'y a de pénible pour eux que le temps qu'ils tardent à devenir États ; la République ne le prolonge pas quand ils comptent plus de 6,000 habitants. Le Michigan, acquis, comme j'ai dit, en 1796, était territoire en 1805, État en 1836. La Louisiane, achetée en 1803, était État en 1812. La Floride l'était en 1845. La Californie, prise en 1848, l'était en 1850. L'Oregon, cédé en 1846, était territoire en 1850, État en 1858. Il n'est pas probable que les neuf territoires qui existent aujourd'hui tardent beaucoup à être États, et que l'Amérique russe ne soit bientôt territoire. Je ne parle pas du territoire appelé indien, parce que celui-ci, destiné à servir

de refuge aux tribus indigènes qui se séparent des États, est en dehors du système de la République. Là, les tribus vivent et se gouvernent à leur gré.

On me dira que, malgré cela, non pas un seulement, mais plusieurs États tentèrent en 1861 de se séparer de la nation. Mais ces États, en premier lieu, ne se levèrent pas chacun pour son indépendance propre, mais pour former la Confédération du Sud en face de la Confédération du Nord. Il s'agissait d'une question très-grave, qui affectait beaucoup moins les intérêts du Nord que ceux du Midi; et les États du Midi, voyant leurs fortunes menacées, préférèrent rompre les liens qui les unissaient aux autres, plutôt que de voir leurs esclaves précipitamment émancipés. En outre, ceux-là seuls se soulevèrent-ils qui avaient été agrégés à la République sans leur consentement? De ceux-là, comme des autres, il y en eut dans les deux camps. Parmi les séparatistes figuraient les deux Carolines, la Géorgie et une partie de la Virginie, qui appartenaient au groupe des États primitifs; parmi les fédéraux, l'Orégon et le Michigan, unis à la nation depuis la constitution de la République. Dans ce simple fait que tous les États du Nord suivirent un drapeau et un autre ceux du Sud, est la preuve non équivoque que leur respective origine n'influa en rien sur l'attitude de ceux-ci ni de ceux-là.

Tous ces faits sont, à n'en pas douter, significatifs. Si les peuples peuvent accepter même ce qu'ils repoussent instinctivement, leur violente agrégation à un autre peuple; s'il suffit, pour qu'ils l'acceptent, qu'on respecte leur genre de vie et qu'on leur accorde égalité de conditions et de droits avec les vainqueurs; si même, sans la fusion d'aucune classe, ils peuvent, par le système nord-américain, vivre en bonne paix et en harmonie avec des usurpateurs dont ils sont séparés

par la race, la langue, la religion et les lois, il est évident que la base et le critère des nationalités ne sont ni dans l'identité des lois, ni dans celle de la langue, ni dans celle de la race; d'autant plus que, comme nous l'avons vu, ici des peuples de même famille, là des peuples qui parlent un même idiome, là encore des peuples qui adorent le même Dieu et se régissent d'après les mêmes lois, vivent séparés non-seulement par les frontières, mais aussi trop fréquemment par la rivalité et par la haine.

Dans l'Europe même, il y a une nation qui corrobore ce que je dis. Je veux parler de la Suisse, composée de vingt-deux cantons et Etats. De ces cantons, les uns sont, d'origine, allemands, d'autres français, d'autres italiens; les uns sont protestants, les autres catholiques; les uns entrèrent librement dans la Confédération, les autres par la force; les uns commencèrent par être de simples alliés de la République, les autres de simples sujets. Ils vivent, toutefois, formant tous tranquillement un seul corps, surtout depuis l'année 1848, où ils établirent, dans toute leur pureté, les principes démocratiques, et, comme les États-Unis, leur donnèrent la nation pour sauvegarde et pour bouclier. Au temps de Bonaparte, quelques cantons s'étaient déclarés indépendants et reçurent alors presque comme une faveur de pouvoir revenir au sein de leur antique patrie.

Pourquoi là aussi cette union volontaire de peuples si hétérogènes? Parce qu'il y a en Suisse la même organisation politique que dans la République de Washington; parce que là aussi chaque Etat a sa constitution et son gouvernement, et est, en sa vie intérieure, complètement autonome; parce que l'action du pouvoir fédéral est, là aussi, limitée aux intérêts communs, et que les cantons reçoivent du gouver-

nement central plus qu'ils ne lui ont jamais concédé.

Pourquoi alors nous embarrasser de reconstituer les nations par aucun autre critère? Que faut-il préférer, que nous distinguions, pour ainsi dire, les races, ou que nous les mêlions et confondions? que nous séparions les hommes par les langues qu'ils parlent, ou que nous les unissions, et par ce moyen enrichissions tous les idiomes par une pénétration mutuelle? que nous divisions les peuples par les lois qui les régissent, ou que nous les groupions, et qu'à cause des conflits qui, dans un même Etat, surgissent de la diversité, nous leur fassions sentir la nécessité d'un seul droit? que nous nous accoutumions à voir dans les montagnes, les mers et les fleuves, des remparts inséparables, ou que nous n'y voyions rien que des accidents de la nature, sans nulle influence sur la distribution de notre espèce? que nous distinguions enfin les hommes par la religion qu'ils professent, moyen le plus propre à établir et à affermir partout l'intolérance, ou que nous pêle-mêlions les sectaires de tous les dogmes pour qu'ils se respectent mutuellement et comprennent que la morale a sa plus ferme assise dans la conscience ?

Abattre les frontières et non pas les dresser, telle doit être enfin l'œuvre de la politique. Je tiens, pour moi, que, si même quelqu'un des critères dont je me suis occupé était applicable à la formation des nations, il ne devrait pas être employé si, par lui, nous risquions de séparer davantage les peuples. Pour si grands que fussent nos efforts, nous ne saurions obtenir toutefois que chaque homme prît l'humanité pour famille, la terre pour patrie; abstenons-nous pour le moins de rien faire qui contrarie la réalisation de ce bel idéal de la vie. Agrandissons dans les âmes la notion de patrie, puisque nous ne pouvons la généraliser; enseignons à nos semblables à vivre avec des hommes d'autres

races et même d'autres couleurs, non-seulement dans les relations de commerce, mais encore en communauté d'idées et de sentiments.

Le moyen est connu. Puisque, en Suisse et dans les États-Unis d'Amérique, se sont rapprochés et sont membres actifs d'une même République des hommes et des peuples de races, de langues et de lois distinctes, d'autres peuples et d'autres nations peuvent se rapprocher et devenir membres d'un même corps politique. Ainsi se résolvent facilement tous les problèmes soulevés, et il n'est pas difficile d'arriver à la formation d'un pouvoir européen. Les Irlandais cesseraient d'être un trouble et un danger pour l'Angleterre, les Bretons pour la France, les Basques pour l'Espagne, les Siciliens pour l'Italie, les Bohêmes pour l'Autriche, les Polonais pour la Russie, si toutes ces nations reconnaissaient l'autonomie des peuples distincts qui les composent en ce qui regarde les intérêts communs et leur garantissaient la liberté et le droit. Ils n'éprouveraient plus alors la répugnance du Portugal à faire partie de l'Espagne, de la Belgique à être française, des principautés du Danube à s'unir à la Russie, de l'Herzegowine à vivre sous l'empire de la Turquie.

Le principe une fois réalisé dans les nations, il ne manquerait pas de nous entraîner à des conséquences ultérieures. Il est universellement reconnu qu'il y a un droit des nations. Quelles violences souffre ce droit, parce qu'il n'existe pas de pouvoirs chargés de l'appliquer et de le réaliser, une douloureuse pratique nous l'enseigne. De là principalement naissent les conflits internationaux et les guerres. La vie d'une nation n'est pas, d'un autre côté, circonscrite à la nation même; elle a besoin, pour être complète et régulière, du concours des autres peuples. Elle a besoin d'eux, par

exemple, pour embrancher ses chemins de fer, entrecroiser le service des courriers et des télégraphes, modérer avec prudence le tarif de ses douanes, interdire tout asile à ses criminels, naviguer librement sur tout le cours des fleuves et mers intérieures qui dépassent ses frontières; pour s'ouvrir des passages étroits comme celui du Sund et des Dardanelles; pour étendre à des terres étrangères la circulation de ses produits, faciliter et activer les échanges. Tout cela révèle à coup sûr qu'il y a un ordre d'intérêts supérieur à celui des intérêts nationaux; et il est évident que ces intérêts, par la seule raison qu'ils existent et constituent une catégorie à part, réclament des lois spéciales, des tribunaux pour les appliquer, et un pouvoir pour exécuter les sentences. Le système étant donné, ne serait-il pas logique de créer un pouvoir international qui, connaissant exclusivement de cet ordre d'intérêts, laissât intacte l'autonomie des nations ?

Les nations sentent tellement l'absence de ce pouvoir, qu'elles se voient obligées à chaque instant à le suppléer par des traités, ou par des congrès, ou par des arbitrages. Mais que tous ces moyens sont incomplets et lents! A cette heure même, on n'a pu arriver à l'adoption d'un seul système monétaire par toute l'Europe. Aujourd'hui, au scandale de la justice, les arrêts de nos tribunaux ne sont pas valables chez les autres nations, ni ceux des tribunaux étrangers en Espagne. Aujourd'hui, nous avons toutefois la propriété littéraire garantie chez les peuples qui parlent notre propre langue. Aujourd'hui, pour réparer les offenses internationales, nous ne disposons pas encore d'autre moyen que de celui de la guerre, si les nations intéressées ne s'avisent de remettre aux mains d'arbitres la décision de leurs discordes.

Mais ne nous élevons pas encore si haut. Ne pen-

sons pas à organiser l'humanité quand nous n'avons pas encore formé définitivement les nations. Les critères proposés jusqu'ici pour les déterminer sont inapplicables, et en revanche, pour attacher et agréger les peuples, le seul principe efficace est celui sur lequel s'appuient en Europe la Suisse, les États-Unis en Amérique. Et, par conséquent, j'estime qu'au lieu d'agiter le monde pour reconstituer les nationalités, en nous fondant sur l'identité de race, ou de langue, ou de croyances, ou dans ce qu'on appelle les frontières naturelles (agitation qui ne peut que tenir le globe nécessairement troublé), on travaille de toutes parts pour restituer l'autonomie à tous les groupes qui la possédaient autrefois, les laissant unis à leurs centres actuels, mais seulement pour la défense et la protection de leurs intérêts communs. Jusqu'à ce que cela arrive, je n'hésite pas à le dire, toutes les guerres me paraîtront insensées et injustes quand on les soulèvera sous le prétexte ou pour le motif plus ou moins fondé de rectifier les anciennes nations ou d'en fonder de nouvelles! Je ne tiendrai pour rationnelles que celles qu'entreprennent les peuples mutilés contre les envahisseurs qui n'ont point fait le nécessaire pour les assimiler, ou, le faisant, n'y ont pas réussi, en les empêchant de se gouverner eux-mêmes dans le cercle de leurs intérêts propres. Saintes, par exemple, me paraîtront les insurrections de Pologne, et injustifiées celles de Hongrie, qui n'est unie à l'Autriche que par des liens fédéraux. Ici, le contrat a purgé le vice d'origine que peut avoir la réunion des deux nations.

CHAPITRE V

OBJECTIONS. — RÉFUTATIONS

J'entends déjà mes contradicteurs. « Vous cherchez à résoudre le problème par la fédération? me disent-ils. La fédération serait aujourd'hui un anachronisme. Elle pouvait être bonne quand les nations étaient en enfance, mais non maintenant qu'elles sont adultes. Le monde marche à l'unité, et l'histoire politique n'est rien que la série des efforts que font les peuples pour l'obtenir. Voyez! vous voulez détruire l'œuvre lente des siècles et nous faire rétrograder au moyen âge, sinon aux temps de l'ancienne Grèce. Que vous voulussiez réunir par la fédération en un faisceau les nations de l'Europe, — bien qu'utopique et irréalisable, c'est un noble désir! — à la bonne heure! Mais, si vous ne voulez point désorganiser les nations, n'introduisez point la fédération dans le gouvernement d'aucune d'entre elles; n'inoculez pas aux peuples ce genre de dissolution et de mort. Nous pourrions la tolérer chez les peuples qui se forment nouvellement, non chez ceux qui sont formés. La fédération, c'est la faiblesse; l'unité, c'est la force. La fédération est la prédominance des petits intérêts; l'unité est celle des grands intérêts. »

Ces arguments se trouvent dans la bouche d'un grand nombre et passent pour indestructibles. Examinons-les. L'un des peuples les plus actifs et les plus puissants du monde, comme je l'ai dit, le premier qui ait réalisé l'idéal de la démocratie, le plus pur représentant de la vie moderne, c'est les États-Unis d'Amérique : ils sont, comme nous venons de le voir, constitués fédéralement. Ils ne comptent pas moins de 30,000,000 d'habitants. Qu'on se rappelle maintenant comme a été résolue la redoutable question de l'esclavage aux Etats-Unis! Quelle nation a montré en cela plus de grandeur, plus d'énergie, plus d'audace? Ils ont dû affronter une des plus sanglantes guerres civiles et n'ont épargné aucun sacrifice pour faire prévaloir leur généreuse pensée. Et aujourd'hui des millions d'esclaves sont non-seulement hommes, mais citoyens. Et la fédération est un anachronisme? et les peuples fédéraux sont débiles et ne s'occupent que de mesquins intérêts?

En dehors des Etats-Unis, sont fédérales, en Europe la Suisse, en Amérique le Mexique, la Nouvelle-Grenade et les républiques de la Plata. Fédérale encore est l'Autriche, au moins en ses relations avec la Hongrie. Celle-ci, en 1848, se souleva pour son indépendance et, bien que vaincue, ne cessa d'être pour l'empire un trouble et un péril. L'Autriche, pour éviter avec elle ces éternels débats, ne trouva pas de meilleur moyen que de lui accorder son autonomie, d'aller se faire couronner à Pesth et de ne la laisser unie au gouvernement de Vienne que par des liens fédéraux. Elle lui octroya qu'elle se régirait par ses propres lois, aurait son administration, son Parlement et serait, pour sa vie intérieure, complètement maîtresse d'elle-même. Peut-être le jour n'est pas loin où l'Autriche agira de même avec la Bohême.

Et la fédération est un anachronisme? Quelle nation tenez-vous pour la plus unitaire? La France? Bonaparte, un de ses génies, la Confédération allemande étant dissoute, la rétablit sous le nom de « Confédération du Rhin ». Louis Bonarparte voulut, après la bataille de Solférino, confédérer les peuples d'Italie. On me dira qu'ils ne voulaient pas de ce régime pour leur patrie : toujours est-il que, puisqu'ils l'ont employé, ils ne l'ont pas jugé si contraire à l'esprit de leur temps. La nation même était, sans le savoir et peut-être sans le chercher, imprégnée de l'idée de fédéralisme. En son plus beau et plus magnifique mouvement de 1789, elle célébrait ses triomphes révolutionnaires dans les brillantes fêtes de la Fédération, les plus imposantes qu'ait conçues l'imagination des peuples. Elle avait, en sa célèbre Convention, un parti qui, s'il n'était fédéral, caressait l'espérance de trouver dans l'organisation des provinces un bouclier contre la tyrannie de Paris sur l'Assemblée.

Peut-être le lecteur doute-t-il de la signification de ces faits? La première fête de la Fédération se célébra au Champ-de-Mars le 14 juillet 1789. Là vinrent de tous points de la France plus de 60,000 hommes, groupés sous les bannières de leurs provinces respectives. Ces bannières, tout de même que l'oriflamme national, furent bénies par l'évêque d'Autun sur l'autel de la Patrie. Lafayette parla pour les 60,000 délégués comme pour lui et pour l'armée, et jura d'être fidèle à la ***nation***, au roi et aux lois. Ni alors, ni depuis, il ne se donna aux représentants des provinces d'autre titre que celui de *confédérés*. — Que les Girondins tendissent au fédéralisme, Mme Roland elle-même, qui était girondine et cherche à les disculper de cette accusation, nous le découvre en ses *Mémoires*. Par elle, nous savons leurs idées sur les départements et les raisons

par lesquelles Buzot défendait ce système de gouvernement. Il résulte de tout ce qu'elle nous dit que, s'ils soutenaient l'unité et l'indivisibilité de la République, c'était seulement parce qu'ils les croyaient nécessaires en ce moment pour faire front à l'Europe. La conduite qu'ils tinrent après leur chute achève de nous le prouver. Ils cherchèrent alors réellement dans la coalition des provinces un moyen d'en finir avec l'omnipotence de Paris.

La fédération, bien loin d'être une idée des autres temps, est celle des nôtres. Montesquieu, qui certainement n'appartenait ni à l'antiquité ni au moyen âge, la considérait comme le seul système capable d'obvier aux inconvénients des petites et des grandes nations, de concilier les avantages de la république avec la grandeur de la monarchie, et d'être à la fois la protection de la liberté et la garantie de l'ordre (*Esprit des lois*, liv. IX, c. II). Proudhon finit par faire de la fédération son programme de gouvernement. Il la regardait comme la solution de toutes les antinomies politiques, comme le plus ferme rempart contre les usurpations de l'Etat et contre l'idolâtrie des multitudes, comme la plus solennelle expression de la dignité de l'homme, comme l'unique système sur lequel s'appuient en un équilibre indestructible, la paix et la Justice (*du Principe fédératif*). Gervinus, un des historiens les plus sensés et les plus perspicaces du siècle, croit que par elle seule on peut assurer la liberté et la paix de l'Europe. Déjà, en 1852, il annonçait l'agrandissement actuel et l'actuelle prépondérance de l'Allemagne, et leur donnait pour fin politique, dès qu'ils seraient réalisés, de transformer en fédérations les grands Etats, dont l'unité, disait-il, est si exposée aux dangers (*Introduction à l'histoire du* XIX[e] *siècle*, section V, dernier paragraphe).

Ceux-là seuls qui méconnaissent tout à fait comment les idées se développent et prennent corps peuvent soutenir que la fédération soit une rétrogradation. Toute idée est éternelle et passe par une vaste série d'évolutions avant d'arriver à se réaliser dans toute sa plénitude et dans toute sa pureté. Nous les voyons, pour ce motif, réapparaître fréquemment dans le cours des évènements. Les institutions dans lesquelles elles s'incarnent, les faits par lesquels elles se manifestent, les formes qu'elles revêtent, ne sont toutefois pas les mêmes. Elles changent de siècle en siècle et même de peuple à peuple. Elles changent surtout d'après le lieu qu'elles occupent et leur importance parmi les autres idées du même ordre, se montrant, chaque fois, plus parfaites. C'est ce qui est arrivé, et il ne pouvait pas en arriver moins à la fédération, ancienne comme le monde. Nous la distinguons déjà dès les premières lueurs de l'histoire. Nous la trouvons premièrement parmi les Israélites et les Phéniciens; puis, en Grèce et en Italie; plus tard, en Italie encore, en Allemagne, en Hollande; enfin chez les nations qui l'ont aujourd'hui comme base de leur organisation politique. Au moyen âge et dans l'antiquité, elle était loin d'être, comme aujourd'hui, le principe générateur de tout un système; elle était loin de s'offrir comme applicable à de vastes sociétés et à toute l'espèce humaine. De siècle en siècle, ses horizons se sont agrandis et, à la lumière de la démocratie, sont devenus de jour en jour plus splendides. Dans l'*histoire de la fédération* que je me propose de faire en un autre ouvrage, le lecteur verra les énormes différences qu'il y a, par exemple, entre le conseil des amphyctions de l'ancienne Grèce et le sénat de la moderne République de Washington, entre la ligue hanséatique du moyen âge et celle qu'ont formée et que tendent à réaliser sur le terrain social

et politique les travailleurs d'Europe et d'Amérique.

La fédération est l'idée la plus vive de notre siècle et arrivera à être un fait pour tous les peuples, que l'Allemagne suive ou non la politique que lui dictent ses intérêts et que lui conseillait Gervinus. Qu'importe que le principe sur lequel se sont formées et s'appuient quelques nations soit autre? Nous l'avons déjà vu, il les a composées et décomposées vingt fois dans le cours prolongé de l'histoire. Quand même il n'en serait pas ainsi, il est palpable que nous ne devrions pas nous fixer dans une organisation irrationnelle, par cette raison seulement qu'elles l'auraient choisie. Que n'avons-nous pas dit des anciens qui sacrifiaient l'individu à l'État? De même que nous avons distingué et émancipé notre personnalité de la personnalité de l'État, il est juste que nous distinguions et émancipions celle de la cité, qui a été le premier et le plus naturel des groupes politiques, et celle des provinces qui furent autrefois des nations. Il est tout au moins illogique de ne respecter l'autonomie que des deux extrêmes de la série : et ce l'est encore plus, quand on considère que chaque groupe doit son origine à un ordre différent de nécessités et qu'ils doivent tous se mouvoir dans le même cercle déterminé. L'organisation la plus rationnelle est, naturellement, celle qui permet la libre action, dans leurs cercles respectifs, non-seulement à ces groupes, mais aussi à tous ceux qui se forment en eux pour remplir les diverses fins de notre existence. Et puisque la fédération permet toutes ces choses, nous devons constituer par elle les États même qui se formèrent par l'unité et qui vivent dans l'unité.

Celui-là se trompe, qui croit qu'il s'agit pour cela de dissoudre les nations existantes. Qu'importerait qu'ici, en Espagne, la Catalogne, l'Aragon, Valence et Murcie, les deux Andalousies, l'Estramadure, la Gallicie, Léon,

les Asturies, les provinces Basques, la Navarre, les deux Castilles, les îles Canaries, celles de Cuba et de Puerto-Rico, recouvrassent leur autonomie si alors comme maintenant elles étaient unies par un pouvoir central, armé de la force nécessaire pour défendre contre les indigènes et les étrangers l'intégrité du territoire, maintenir l'ordre si les nouveaux Etats n'y suffisaient pas, décider des questions qui surgiraient entre eux et garantir la liberté des citoyens? Si, de plus, ce pouvoir avait à sa charge les intérêts véritablement nationaux, est-ce que la nation changerait de manière d'être? La nation resterait la même. Et quels avantages n'en résulterait-il pas! Le pouvoir central, délivré de toute intervention dans la vie intérieure des provinces et des communes, pourrait observer avec plus d'attention la politique des autres peuples et poursuivre avec plus de certitude la sienne propre; entendre mieux la nation et lui procurer de meilleures conditions de vie; organiser avec plus d'économie les services et développer les grands intérêts de la navigation et du commerce; les provinces affranchies, de leur côté, de la protection et de la tutelle de l'État, pourraient hâter le développement de tous leurs germes de prospérité et de richesse : l'agriculture, l'industrie, l'échange, la propriété, le travail, l'enseignement, la moralité, la justice. Chez les nations fédéralement constituées, la cité est aussi libre dans la province que la province dans le corps général de la République; l'Espagne aurait de véritables foyers de vie jusque dans le dernier de ses municipes. Grâce à l'autonomie dont elles jouirent, beaucoup de nos cités eurent, en d'autres temps, de vastes périodes de grandeur et de gloire.

Il en arriverait autant en France si elle rendait à ses provinces la vie qu'elles possédèrent; en Italie, si elle déclarait autonomes ses anciens royaumes et républi-

ques, et même en Angleterre si l'Ecosse et l'Irlande étaient, elles aussi, autonomes. Comme les nouveaux Etats resteraient unis par les liens de la fédération, l'Angleterre, l'Italie et la France seraient toujours les nations qu'elles sont aujourd'hui, mais avec une plus intime cohésion entre leurs divers membres, mais avec plus de centres de vie qu'elles n'en ont jamais eus, mais sans la crainte que là l'Irlande, ici Nice et la Savoie, ici la Toscane et Naples songeassent un jour à leur indépendance.

On dit que, tout au moins, se romprait l'unité des nations; rien de plus inexact. Les nations sont *unes* tant qu'elles forment un tout organique. Ce n'est point parce que l'organisme change que l'unité se rompt. Elle se rompt seulement quand disparaît la force qui maintenait les parties dans le tout. Ici, en Espagne, par exemple, en 1808, notre organisme politique se décomposa tout à coup. Ses rois, qui étaient tout le pouvoir de ce temps, l'abandonnèrent quand déjà les troupes de Bonaparte l'avaient envahie. Grâce à la force de cohésion qui existait entre les provinces, tant de si extraordinaires événements ne parvinrent pas à briser l'unité de la patrie. La nation se réorganisa d'abord par la *junta* centrale et puis par des Cortès qui modifièrent essentiellement la constitution de l'État. Avant comme après ce changement, il y eut une Espagne.

Je sais que beaucoup entendent autrement l'unité des nations. Ils ne les considèrent *unes* que lorsqu'elles forment un seul corps de citoyens et ont pour tous les mêmes pouvoirs et les mêmes lois; quand les provinces et les peuples ne sont que des entités administratives sans réalité d'aucune espèce; quand l'Etat est la source de toute autorité et de tout droit, et, par les gouverneurs et les maires, ses agents, peut étendre son action au hameau le plus écarté et la faire sentir dans tous les

endroits du royaume. Mais cette idée de l'unité est inadmissible. Les peuples et les provinces sont pour le moins aussi réels que les nations. Il est vraiment chimérique de chercher l'unité dans la négation de ces réalités. Si on les nie, sur quoi s'appuiera la réalité des nations mêmes? Pourquoi ne seraient-elles pas à leur tour de simples entités administratives dans les empires comme ceux de Napoléon et de Charlemagne?

Cette idée de l'unité nous mène, au reste, comme par la main, à l'absolutisme. Pourquoi la multiplicité des pouvoirs? Pourquoi cet antagonisme entre les rois et les Parlements? Pourquoi pas, alors, un seul Dieu, un seul monarque et une seule loi pour toutes les nations? Cette idée, quoiqu'ils ne la poussassent pas jusqu'à ses dernières conséquences, a déterminé la marche de quelques peuples. Les effets en ont été désastreux. C'est elle qui a attiré dans les capitales la vie des provinces; c'est elle qui a paralysé l'initiative des cités et les a habituées à tout attendre de l'omnipotence des gouvernements; c'est elle qui a mis à la merci des armées la liberté des citoyens et la dignité de la patrie; c'est elle qui a condamné les nations à fluctuer entre la réaction et la révolution, et qui les maintient en un perpétuel état de guerre.

Les éléments constitutifs des nations sont aujourd'hui l'individu, le peuple et la province. Ce n'est pas en les détruisant ni en les privant des conditions naturelles de leur existence, qu'on les fera parvenir à l'unité, mais en les subordonnant, tels qu'ils sont, à une force qui les oblige à se mouvoir dans la vie de la nation à laquelle ils appartiennent. Les planètes, de ce qu'elles tournent autour du soleil et en reçoivent lumière et chaleur, n'ont point les mêmes mouvements ni la même vie. Chacune d'elle est une variété dans l'unité du système. Cette variété dans l'unité ou, ce qui est la même chose,

cette unité dans la variété est générale dans la nature, où tous les êtres, excepté l'esprit de l'homme, obéissent à la seule loi de la nécessité. Et nous voudrions nous opposer à la variété, en tentant de réduire à l'unité des êtres qui naquirent libres !

L'unité dans la variété, voilà la seule unité possible dans l'organisation des sociétés. La variété, après tout, existe, et ce serait folie d'entreprendre de faire abstraction d'un fait. Malgré les invasions, le mélange des races, les efforts faits pour effacer toutes les différences de peuple à peuple, il y a dans chaque nation des provinces à physionomie et à caractère personnels, que l'homme le moins observateur distingue sans peine quand il a l'occasion de les comparer. Ni par la langue, ni par les habitudes, ni par l'habillement, ni par les manières, il n'est possible de confondre ici un Castillan avec un Catalan, ni un Valencien avec un Aragonais, ni un Andalou avec un Basque. Où manque la diversité des lois, demeure celle des usages et des coutumes. Personne, non plus, ne confondra en France le Provençal avec le Breton, ni les Gascons avec les Parisiens, ni en Angleterre les Irlandais avec les Anglais, ni en Autriche les Allemands avec les Bohémiens et les Hongrois, ni en Russie un Finlandais avec un Cosaque. Non-seulement la nature, mais l'histoire séparent ces peuples et cent autres que nous pourrions citer.

On dit que le monde marche à l'unité ; voyons sur quel terrain : ce n'est pas certes sur le terrain religieux, où chaque jour la division se fait plus grande et où la liberté des cultes s'impose comme un élément d'ordre à tous les gouvernements. Aux mille et une sectes qui se disputent les consciences, il faut ajouter celle du scepticisme, qui dissout tout. Le doute tue les antiques croyances, et la raison ne les remplace pas : la discorde augmente. Ce ne sera pas non plus sur le terrain phi-

losophique, où, sous cent formes et noms, luttent éternellement le spiritualisme et le matérialisme, sans qu'aucun des deux s'avoue jamais vaincu ni manque de force pour se remettre de ses défaites. En chacun des deux camps, la division est infinie : *Tot capita tot sensus*. Aujourd'hui, ni la religion ni la philosophie ne réussissent à établir même chez le même peuple l'unité de sentiments et d'idées. Ce n'est pas sans raison que ceux qui tournent leurs regards vers les bons temps du catholicisme ont dit que les sociétés étaient dissoutes. Cette même dissolution des sociétés a contribué à ce qu'il n'y ait plus d'unité même sur le terrain politique. Dans l'impossibilité d'unir les esprits par un dogme ou par une doctrine, on en est venu à reconnaître presque partout l'autonomie de l'homme, et on en a fait la pierre angulaire de la constitution de l'État. Sans doute la liberté de pensée et le droit de suffrage ne sont pas soumis partout aux mêmes règles, et il n'en manque pas qui le nient en Europe, et à plus forte raison en Asie. On ne peut dire encore qu'aucune forme de gouvernement prévale : ici, on vit sous la monarchie, là sous l'empire, ailleurs sous la république ; ici, le régime absolu ; là, le régime démocratique, ailleurs le régime mixte. Et dans chaque nation il y a des partis et des fractions de partis.

Où donc est cette marche vers l'unité, dont on se vante tant? Sous le triple point de vue d'où je viens de considérer les sociétés, il est indubitable qu'il n'y a jamais eu moins d'unité qu'à présent. L'absence d'une croyance commune ou d'une commune doctrine ne pouvait manquer de se réfléchir actuellement dans toutes les manifestations de notre vie. Mais on me dira peut-être qu'on entend l'unité dans le sentiment de congrégation et d'union de tous les peuples. En ce siècle même, nous avons vu la moitié de l'Amérique se

séparer de l'Espagne et se diviser, non sans guerres, en une multitude de nations. Quelques années auparavant, les États-Unis s'étaient dégagés de l'Angleterre. L'empire napoléonien a duré encore moins que celui d'Alexandre; ici, l'empereur a survécu à son empire. La Belgique a cessé de faire partie de la Hollande. L'Autriche a été arrachée de l'Allemagne. La Turquie se démembre. La Norwège n'a fait que passer des mains du Danemark à celles de la Suède, les duchés de l'Elbe de celles du Danemark à celles de la Prusse, la Finlande de celles de la Suède à celles de l'autocrate russe.

Quels sont, enfin, les peuples qui se sont recherchés? De ceux d'Allemagne, on pourrait dire qu'ils ont resserré les liens qui les unissaient, mais qu'ils ne les ont pas établis; avant 1866, la Confédération germanique existait plus vaste même que maintenant. L'Italie s'est reconstituée; c'est la seule tendance à l'unité qui se soit, dans notre siècle, révélée par des faits, et suffit-elle pour dire pompeusement que le monde marche à l'unité? Voyez toutes les nations, de la plus petite à la plus grande, elles sont toutes jalouses de leur indépendance et les unes pour les autres pleines de rivalités et de méfiances. Le patriotisme est encore ce qui fait vibrer avec le plus de force les fibres du cœur de l'homme, ce qui nous élève le plus à l'héroïsme et au sacrifice. Ici, dans notre péninsule même, sur les confins de l'Espagne et de France, sur les versants des Pyrénées Orientales, il y a une minuscule république qui n'arrive pas à compter plus de mille kilomètres carrés de territoire. Placée entre deux grandes nations, elle s'est vue souvent menacée de mort. Elle a fait des prodiges d'habileté pour ne pas tomber dans les mains de ses voisins. Ne lui parlez pas de s'incorporer à la France ni à l'Espagne : l'idée de perdre son autonomie la révolte.

Toute agrégation de peuples est-elle, d'ailleurs, un bien? Nous devons alors applaudir à la conduite de la Russie, qui sans cesse va étendant son empire sur les peuples de ses frontières. Nous devons encourager les czars à réaliser la monarchie universelle et à mettre tout d'abord sous leur sceptre toutes les nations d'Europe. Nous ne prétendons pas, répondra-t-on, qu'elles soient réunies par l'épée : mais, si elles ne veulent point renoncer à leur indépendance, quel autre moyen que la fédération? Nous l'admettons, répondra-t-on peut-être, pour réunir les nations; mais, avant 1859, n'étaient-ce point des nations que beaucoup de peuples qui font aujourd'hui partie de l'Italie? N'étaient-elles point des nations, Naples, Parme, Modène, la Toscane, la Sardaigne? Il faut bien convenir que le principe fédératif était applicable à la reconstitution de l'Italie : mais comment ne voit-on pas que les provinces d'Angleterre, de France, d'Espagne, d'Autriche, de Russie furent des nations comme l'étaient, il y a quinze ans, la Sardaigne et Naples? Le fait prime-t-il le droit? Toutes ces provinces furent incorporées à leurs nations respectives, ou par la force, ou sous la condition de se gouverner, dans leur vie intérieure, par leurs institutions et par leurs lois. Pourquoi la fédération pour les unes et pas pour les autres?

Je suis d'avis que le monde doit marcher — s'il n'y marche en effet — vers l'unité, non à cette unité absurde qui consiste en la destruction de toute variété, mais à cette unité dans la variété, — que nous découvrons dans la nature. Et c'est justement parce que je désire cette unité, que je suis partisan de la fédération et ai en elle une foi absolue. Assurément, il ne se présentera, en politique, aucun autre principe qui soit, comme elle l'est, d'universelle application. Le même sert à réunir les cités comme à lier les nations. Le même

s'adapte aux monarchies et aux républiques : nous pouvons l'employer également pour l'organisation sociale et pour l'organisation politique. Par exemple, en chaque fédération politique peuvent se confédérer sans difficulté les diverses catégories du travail : l'agriculture, le commerce, l'industrie, la science et les arts. L'unité se forme de bas en haut par l'échelle graduelle des intérêts locaux, provinciaux, nationaux, continentaux, européens, humains. Et elle se réalise sans violence et sans effort, parce que, en ce qui regarde ses intérêts particuliers, chaque groupe conserve son indépendance.

Les intérêts! s'écriera peut-être quelqu'un; je comprends d'abord sous ce même nom les intérêts moraux et les matériels. Seulement ils tombent encore sous l'action des gouvernements. Ignore-t-on par hasard quelle a été l'origine des peuples? Celle de la tribu fut le lien du sang; celle des cités, l'échange. L'échange groupa les familles en peuples ; quel fut l'objet de l'autorité qui, plus tard, naquit avec eux? Premièrement, de régulariser les conditions de ce même échange, puis de l'étendre aux autres services. L'autorité se chargea de ceux qui étaient communs à tous les voisins, et ceux-ci les lui payèrent avec une partie de leurs produits. De là les services publics; de là les impôts. De là le gouvernement; de là la justice. Les provinces et les nations sont cela et rien de plus sur une plus grande échelle; c'est cela que serait demain la confédération européenne.

Qu'on observe maintenant ce qui aplanit le chemin à la future union des peuples. Ce sont principalement les intérêts. Le commerce abat les frontières, et le chemin de fer unit ce que séparent les haines de nation à nation et les préventions de race. La poste et le télégraphe enlacent les peuples les plus éloignés.

Les expositions universelles appellent en une seule capitale les produits de l'industrie du monde. Personne n'est plus étranger pour bénéficier de la richesse des autres peuples. Les traités de navigation et d'échange se multiplient. Les nations se mettent d'accord pour les sémaphores.

Il reste encore beaucoup de barrières à détruire, et les intérêts réclament encore beaucoup plus ; mais qui ne voit déjà, en ce qui se fait et même en ce qui reste à faire, la nécessité de créer un pouvoir supérieur à chacune des nations ? Les intérêts unissent même ce que la guerre désunit, et, pour moi, je tiens que tôt ou tard la diplomatie devra prévaloir sur l'épée, le droit sur la force, les arrêts des tribunaux sur les jugements de Dieu.

Je n'oublie pas que les intérêts ont été une des principales et plus puissantes causes de la guerre ; je ne cesse pas de croire pour cela qu'ils puissent empêcher demain ce qu'ils ont hier occasionné et fomenté. Au fond de toutes les guerres de l'antiquité, on voit réellement la convoitise. On combat pour accumuler des richesses, faire des esclaves, gagner des terres qui accroissent tantôt le patrimoine de la cité, tantôt la fortune de ceux qui l'habitent.

Quand un État, lit-on dans Platon, a crû de telle sorte que ni ses pâturages ni ses champs ne lui suffisent plus pour la vie des citoyens, il n'a qu'à en voler aux voisins ; telle est, ajoute-t-il, l'origine de ce funeste fléau que nous nommons la guerre (livre II, *de la République*). Dans le moyen âge, celle-ci n'offrait pas, d'habitude, un autre aspect. Les barbares descendaient simplement pour chercher des terres où s'établir. Déjà, avant Jésus-Christ, les Cimbres avaient envahi le midi de l'Europe, venant du cœur du Danemark. Ils offraient la paix à Rome, qu'ils réussirent à

épouvanter, à la condition qu'on leur donnât des terres en Italie. Elle demandait des terres, seulement des terres, cette multitude de peuples qui, cinq siècles après, abandonnèrent, comme eux, en quête de meilleurs climats, les forêts et les montagnes du Nord. Plus tard arrivèrent, dans le même but, d'abord les Mongols et les Tartares, puis les Turcs. Puis vinrent les Arabes, mûs par le sentiment religieux, mais non moins aiguillonnés par la soif des jouissances et l'avidité du lucre. Je n'ai que faire de parler des guerres féodales, véritables guerres de pillages.

Au moyen âge, les intérêts politiques commencèrent à prévaloir sur les intérêts matériels. Pour satisfaire l'esprit de domination et de convoitise, on alla sur d'autres continents chercher des champs de bataille. La guerre eut là principalement pour objet la constitution des nationalités et la prépondérance ou l'indépendance d'un peuple, ou le triomphe d'un prince. La Réforme, les rivalités entre les grandes nations et la Révolution française ont été les semences de presque toutes les guerres de l'âge moderne. L'intérêt particulier est entré chaque jour pour une moindre part dans ces déplorables luttes. On n'a qu'à voir quels ont été le caractère et la fin de celles qui sont survenues depuis la mort de Napoléon Bonaparte. Les intérêts y ont un peu gagné, mais plutôt les intérêts généraux que ceux des peuples qui les soulevèrent. Je citerai deux exemples : la Russie, pour des services prêtés à la Turquie pendant l'insurrection d'Égypte, avait obtenu du Sultan qu'il fermerait la mer Noire aux autres nations. La guerre de Crimée eut pour résultat le libre passage du Bosphore et des Dardanelles, non-seulement pour les alliés, mais aussi pour tous les peuples. La Chine, comme on sait, ne communique point avec le reste du monde : elle tenait ses ports fermés à nos

navires. L'Angleterre et la France ont été par deux fois les ouvrir à coups de canon, et les ont ouverts pour tous les Européens.

Cette décadence des guerres d'intérêt particulier et cette prédominance des intérêts généraux, unies à une conscience plus grande et plus claire que l'on a d'eux, sont ce qui me fait espérer que, ici, en Europe, les intérêts mêmes mettront enfin terme à la guerre. Que manque-t-il pour que cela arrive? Je l'ai dit et je le répète : qu'il existe un pouvoir politique qui les représente et les défende; qu'il y ait une confédération de nations, outre les confédérations des provinces et des peuples.

Mais, pourra-t-on finalement me répondre, parce que vous cherchez l'unité par l'organisation des intérêts; parce que vous désirez l'unité dans la variété et non cette unité par laquelle on prétend tout couler dans le même moule, demanderez-vous que l'anarchie actuelle continue dans la monnaie, dans les poids et les mesures, et surtout dans le droit? Si aujourd'hui, sous un pouvoir autoritaire, les provinces s'opposent à ce qu'elle disparaisse, que vont-elles faire demain quand elles ne seront unies que par les seuls liens de la fédération?

C'est une erreur de croire que la fédération sera une difficulté à ce que les peuples et les provinces arrivent à un même droit, à un même système métrique et à un même système monétaire. En Grèce, près du golfe de Corinthe, il y eut autrefois une fédération qui avait le nom de Ligue achéenne. Elle se composait en principe de douze cités, mais elle s'étendit peu à peu à tout le Péloponèse. Au temps de l'historien Polybe, qui appartenait à la Ligue, les confédérés s'étaient déjà si bien confondus que non-seulement ils avaient les mêmes lois, les mêmes me-

sures, les mêmes poids et la même monnaie, mais aussi les mêmes magistrats, les mêmes sénateurs et les mêmes juges. Pour que le Péloponèse ne paraisse qu'une seule ville, dit cet écrivain, il ne manque rien qu'une muraille qui l'entoure (*Histoire générale*, lib. II, cap. XXXIII).

Qu'on tourne maintenant les yeux vers l'Espagne. Il y a environ quatre siècles déjà que toutes les provinces, à l'exception du Portugal, forment un seul royaume. Il y en a quatre qui vivent encore sous la protection de leurs antiques *fueros.* Il y en a quinze qui se régissent par le droit de Castille. L'unité monétaire est un fait récent. Celle des poids et mesures n'a pas descendu des régions officielles. Bien plus, on a écrit, il y a vingt-cinq ans, un projet de Code civil pour toute l'Espagne. Aucun gouvernement n'a même osé le soumettre à la délibération des Cortès.

Non : la difficulté ou la facilité de ces réformes n'est ni dans l'unitarisme ni dans le fédéralisme, mais dans le caractère de ces réformes mêmes. Celles qui affectent la propriété et le commerce sont et seront toujours difficiles. Elles touchent à la vie intime des peuples, modifient plus ou moins les intérêts généraux, altèrent les habitudes et les coutumes; et la société, troublée comme elle ne le sera jamais par les réformes politiques les plus transcendantales, leur oppose une résistance aussi vigoureuse qu'obstinée. Allez dire à l'Aragonais et au Navarrais qu'ils renoncent à leur liberté de tester et se soumettent au régime de la succession forcée; ils vous répondront que ni leur autorité comme chefs de famille, ni leurs droits de citoyens ne le permettent. Allez leur dire que leurs veuves ne pourront dorénavant jouir de l'usufruit de leurs biens; ils vous répondront que vous dissolvez la famille, en rompant les liens qui la maintiennent unie, à la mort du père.

Allez leur dire qu'en revanche ces veuves s'approprieront la moitié des biens qu'ils ont gagnés pendant le mariage; ils trouveront cela injuste et le considéreront presque comme une usurpation sur leurs fils. Allez dire maintenant à la généralité des Espagnols qu'ils comptent par kilogrammes et non par livres, par mètres et non par *varas*, par hectares et non par *fanégas*, par centimes et non par *cuartos*. Il se passera des années et des années avant qu'ils arrivent à comprendre la relation entre les anciens et les nouveaux systèmes; et dans un demi-siècle ils n'auront pas cessé de compter par les anciens. Il y a soixante et dix ans que le système décimal fait loi en France; le peuple, surtout dans les départements, est resté fidèle aux anciennes pratiques.

Que faut-il principalement pour que ces réformes soient acceptées? Que ceux qui ont à les recevoir les reconnaissent justes et utiles; qu'elles naissent de la spontanéité sociale; que les lois et les systèmes qu'il s'agit d'abroger aient été, entre ceux mêmes qu'ils régissent, matière de discussion et de controverse, et qu'il y ait au moins parmi eux un parti qui soutienne la nécessité du changement. Sous le régime unitaire, il est impossible que ceci arrive dans celles de nos provinces qui ont leurs priviléges spéciaux. Comme elles n'ont point la faculté de modifier leurs codes, ni la nation celle de les corriger, sinon par des lois générales, il n'y a ici et ne peut y avoir aucun mouvement sur le terrain du droit. On pense à conserver le *fuero*, non à le réformer, et la législation est, pour ainsi dire, pétrifiée. Par la fédération seule, on peut revenir à la vie et la faire entrer dans les voies du progrès. Dès lors ces provinces, étant maîtresses d'accommoder leurs lois et leurs idées aux nécessités du siècle, ne tarderont pas à vouloir les amender, et ouvriront la carrière à la contra-

diction et au débat. Leurs délibérations et leurs réformes retentiront dans toute l'Espagne, et on fera plus en peu d'années pour l'unité du droit qu'on ne fit en des siècles d'unitarisme. Je ne parle pas encore de la métrique ni de la monnaie, parce que, en tant que loi de la nation, ce n'est que par l'œuvre du temps qu'elles arriveront à descendre dans les dernières têtes du peuple.

La fédération, au lieu de compliquer la solution d'aucun problème, la facilite. J'ai parlé plus haut de la tendance générale des ouvriers à se substituer aux classes moyennes et à s'emparer du gouvernement. On se trompe beaucoup de croire que l'on puisse d'un coup refondre une société comme dans un moule; mais il est indubitable que, en dénonçant les injustices dont ils sont victimes, ils ont soulevé de redoutables questions qu'il est urgent de résoudre si l'on veut éviter de grands dangers et peut-être de très-prochains conflits. Ces questions, bien qu'étant les mêmes partout, présentent un aspect différent non-seulement dans les diverses nations du monde, mais aussi dans les diverses provinces. Ici, par exemple, la question de la propriété de la terre, une des plus ardues que, comme je viens de le dire, on puisse agiter, est loin de se poser dans les mêmes termes au nord et au midi, à l'occident et à l'orient. Cela ne dépend pas seulement de ce que les provinces se régissent par loi commune ou par *fueros;* cela dépend de causes dont les unes sont naturelles et les autres historiques. Ici, la terre est excessivement concentrée et là extrêmement divisée. Ici domine le principe individualiste, et là il lutte avec le principe communiste. Ici, le bien-fonds se conserve intact, et là il est rompu par le fermage et par l'emphytéose. Ici, la terre est aux mains des colons, et là aux mains de propriétaires. Ici, elle a été répartie avec justice, et là elle

a été l'objet d'usurpations qui soulèvent l'âme. Ici enfin, il suffit d'un demi-hectare pour la vie d'une famille et là deux hectares ne suffisent pas. Qui pourra avec le plus de certitude résoudre le problème? la nation ou les provinces? Est-il possible de dicter des règles générales? Le mal n'exige-t-il pas, selon ses diverses causes, divers remèdes?

La fédération ensuite est le meilleur moyen non-seulement pour déterminer et constituer les nationalités, mais encore pour assurer en chacune la liberté et l'ordre, et élever au-dessus de tous un pouvoir qui, sans porter en rien atteinte à leur autonomie, tranche les différends qui pourraient les amener à la guerre, et qui connaisse des intérêts qui leur sont communs. Je ne comprends pas à la vérité pourquoi tant l'ont si facilement abandonnée qui hier l'exaltaient, ni pourquoi d'autres la présentent comme un monstre qui menace de dévorer la patrie. Le girondin Buzot s'étonnait que les montagnards la considérassent comme une hérésie politique : que dirait-il s'il entendait aujourd'hui le concert d'imprécations que se permettent contre elle des gens même qui se vantent d'être libéraux et sensés? Si une cause pouvait se discréditer par les désordres et même par les crimes qui se commettent à sa faveur, la plus sainte mériterait l'anathème général. Nous aimons aujourd'hui la liberté, bien qu'elle ait servi de torche aux plus épouvantables incendies et d'épée aux plus sanglantes hécatombes. C'est une véritable puérilité de condamner la fédération pour des faits que je suis le premier à regretter, mais qui sont loin d'être aussi graves que ceux qui servirent au triomphe d'idées moins fécondes.

Qu'on ne croie pas d'ailleurs que je donne ceci comme la défense achevée de mon principe. Je le développerai et le systématiserai dans la seconde partie de

ce même livre, et ce sera là sa meilleure défense. Je vais répondre maintenant à une demande qui me fut faite dès que j'entrepris l'examen de la théorie des nationalités : Devons-nous être pour la reconstitution des peuples en petites républiques?

CHAPITRE VI

QU'Y A-T-IL DE PRÉFÉRABLE : LES GRANDES OU LES PETITES NATIONS?

D'après ce que j'ai écrit, le lecteur comprendra facilement que cette question est presque oiseuse. J'en dirai quelque chose pourtant, autant pour compléter ce petit travail que pour dissiper des préventions et des idées qui n'existent encore que sur cette vieille terre d'Europe.

Les écrivains de l'antiquité étaient généralement pour les cités. Aristote croyait que le gouvernement était presque impossible dans les nations. Il voyait même l'ordre *inmaintenable* dans les cités trop populeuses. Où les citoyens ne se connaissent pas, disait-il, les magistrats ne peuvent juger avec certitude ni répartir selon le mérite les fonctions de l'Etat; les décisions et les arrêts sont nécessairement mauvais. Il tenait pour la meilleure cité celle qui renfermait le nombre d'artisans suffisant pour l'approvisionner et d'hommes nécessaires pour la défendre. (*Politique*, liv. IV, chap. III). Platon opinait au fond de même; pour s'en convaincre, il n'est besoin que de lire le livre second de sa *République* et le cinquième des *Lois*, où il

va jusqu'à dire que le nombre des citoyens ne doit pas dépasser 5040.

Ces idées, qui n'avaient rien d'étrange pour le temps ni pour le pays où ils écrivirent, n'ont point laissé de trouver de l'écho dans les nôtres, même depuis la formation des nations actuelles. Montesquieu se montrait partisan de la fédération, précisément parce qu'il comprenait que si les petites républiques arrivaient à être détruites par une force étrangère, les grandes périssaient par un vice intérieur, sans que les aristocraties, et les démocraties, si bonnes qu'elles fussent, pussent l'empêcher. (*Esprit des lois*, liv. IX, ch. I.) Il trouvait bien proportionnées les monarchies de France et d'Espagne, mais sous le point de vue de la défense (chap. VI).

Rousseau était plus décidé encore que Montesquieu en faveur des petits peuples. Si, disait-il dans un de ses meilleurs livres, j'avais eu à choisir le lieu de ma naissance, j'aurais choisi une société d'une grandeur bornée par l'étendue des facultés humaines, c'est-à-dire par la possibilité d'être bien gouvernée, et où, chacun suffisant à son emploi, nul n'eût été contraint de remettre à d'autres les fonctions dont il était chargé; un Etat où tous les citoyens se connaissant entre eux, les manœuvres obscures du vice, ni la modestie de la vertu n'eussent pu se dérober aux regards et au jugement du public, et où cette douce habitude de se voir et de se connaître fît, de l'amour de la patrie, l'amour des citoyens plutôt que celui de la terre (*Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, Epître dédicatoire à la république de Genève*).

Buzot répétait cette dernière idée de Rousseau et la fortifiait, en ajoutant que sans cela les Athéniens ne se fussent pas prêtés à abandonner leur cité et à s'embarquer, sur les ordres de Thémistocle; qu'on ne peut

aimer que ce qu'on connaît, et qu'il n'est pas possible que des hommes, séparés par deux cents lieues, aient un enthousiasme aussi unanime, uniforme et vif que celui des habitants d'un petit territoire (*Mémoires de Mme Roland*, tome I).

Ces idées, qui n'attaquent d'ailleurs en rien les grandes nations, sont, à n'en pas douter, exactes. Nous avons vu, au commencement de ce livre, combien en tout temps a été puissante l'initiative des petits peuples, combien ils ont contribué à la civilisation générale, quelles difficiles entreprises ils ont menées à terme. Il faut bien reconnaître une cause à ceci, et la cause est, selon moi, la suivante. Chez les petits peuples, surtout s'ils sont régis démocratiquement, l'Etat et la société se pénètrent mutuellement en toutes leurs parties et se confondent presque. L'Etat ne reçoit pas une blessure que la société ne sente, ni un outrage qu'elle ne prenne pour sien, ni un bénéfice qu'elle ne se répartisse. L'Etat vit de la vie de la société et la société de la vie de l'Etat. Aussi la société est toujours disposée à dégager l'Etat de tout compromis et à sacrifier pour lui son or et son sang, bien au contraire de ce qui arrive d'habitude dans les grandes nations, où l'Etat paraît quelque peu étranger à la nation même. Il est vrai qu'en temps de crises on a vu chez ces grandes nations des actes d'abnégation que nous admirons; mais n'a-t-on pas observé que ces transports d'enthousiasme sont presque toujours circonscrits dans les capitales qui précisément, pour en être le plus rapprochées, participent le plus de la vie de l'Etat? Chez les petits peuples, — je me répéterai pour qu'on me comprenne, — l'Etat est pour tous les citoyens un être réel qu'ils voient et touchent à toute heure; dans les grandes nations, une abstraction qui n'est guère tangible que par le payement des impôts.

Ajoutez que, chez les petits peuples, tout talent a l'occasion de se manifester et toute facilité de s'ouvrir un chemin aux plus hautes régions du gouvernement; il n'y a pas là un homme de génie qui ne passe par l'Etat et ne répande derrière lui son éclat sur la société tout entière, ni d'aptitude administrative ou politique qui ne trouve tôt ou tard son application et son emploi. Cette même faculté à se faire connaître avive et stimule les esprits : et les hommes ne manquent jamais ni pour la paix, ni pour la guerre, ni pour les jours de tempête, ni pour les bons temps. Que d'hommes grands et illustres chez les petits peuples de l'ancienne Grèce! dans les cités de Carthage et de Rome! Rome trouva en toutes ses crises un homme qui la sauva de l'abîme et l'éleva au ciel; et, même aux jours de la décadence de la République, elle comptait parmi ses fils les Gracques, Marius, Sylla, César. Aussi l'Etat avait-il, en toutes ces sociétés, quelque chose d'éblouissant qui les entraînait à des entreprises que d'autres eussent estimées impossibles.

D'un autre côté, par suite de la liaison intime de la société et de l'Etat, la politique de ces petits peuples est ferme et constante. Le personnel de l'Etat change; l'Etat demeure le même. Qu'on se souvienne avec quelle ténacité Rome et Carthage poursuivirent leur idéal. Le changement de la monarchie pour la république, les luttes entre le patriciat et la plèbe, les brillantes victoires d'Annibal en Italie, les guerres civiles, l'établissement même de l'empire, rien ne put distraire Rome de la politique inaugurée par ses premiers rois. Carthage resta fidèle à ses principes, même après avoir été vaincue par Scipion l'Africain. Les cités helléniques ne fournissent pas moins de preuves à ce que je dis. Athènes et Sparte, agitées de cent révolu-

tions intérieures, n'abandonnèrent jamais la pensée de leur suprématie en Grèce. Corinthe, ou pour mieux dire la Ligue achéenne, eut des doutes et des débats sur cette question : s'il fallait rechercher ou non l'alliance des rois de Macédoine; elle la rechercha enfin, déterminée par son idée persistante de s'approprier le Péloponèse.

C'est à cela principalement que sont dues les grandes choses que firent ces républiques. Les petites nations ont encore d'autres avantages, quoique d'un ordre inférieur. Ce qu'ont dit Aristote et Rousseau est indéniable.

Dans une petite nation, les hommes se connaissent et s'aiment : l'amour pour ses concitoyens constitue l'amour de la patrie. Dans les grandes nations, la patrie, c'est la terre. Combien d'Espagnols abandonnent aujourd'hui nos côtes pour celles de l'Afrique! combien de familles lèvent leurs foyers et vont les établir aux embouchures du Mississipi, de la Plata ou des Amazones! combien de colonies d'étrangers peuplent nos villes et nos champs! Cela nous importe peu, et nous ne nous en préoccupons pas : un pied de terre qu'on nous arracherait nous ferait pousser un cri jusqu'au ciel. Et disons la vérité, si de quelque manière nous devons donner notre corps à l'idée de patrie, ils ne peuvent donner le leur qu'à l'idée de la terre, les peuples qui, comme le nôtre et la plupart de ceux de l'Europe, sont composés de tant et si diverses familles. Si nous oublions pour un moment que les Andalous et les Basques, les Catalans et les Estramaduriens occupent la même terre, quelle raison auront-ils de s'unir les uns aux autres plutôt qu'un Espagnol, un Français ou un Russe?

Dans les petites nations, par le fait même du contact des cités, les coutumes tardent plus à se corrompre.

L'homme, en ses égarements, n'a pas de plus grand frein, après sa conscience, que le regard de ceux qui le connaissent. Dans les petites nations, il vit sous la constante inspection non-seulement de l'autorité, mais aussi de tous ses compatriotes, et il lui est facile de se contenir. S'il est simple citoyen, il surveille les magistrats; si magistrat, il est à la fois agent et objet de surveillance pour les citoyens; et il est difficile qu'il se commette une injustice qui ne soit rendue publique, une malversation des fonds de l'Etat qui ne soit manifeste. Là, le Trésor n'est pas une mer sans fond comme chez les grandes nations, et la comptabilité de l'Etat n'est pas en dehors de la censure de la multitude. Tous les citoyens savent et voient à quoi sont employés les impôts et peuvent, sans travail, critiquer la gestion de leurs administrateurs. Ainsi s'établit dans la société et dans l'Etat l'habitude de la moralité et de l'économie.

Chez les petites nations enfin, tout est plus facile : l'organisation des services, la solution des questions qui surgissent tantôt sur le terrain de l'économie, tantôt sur celui de la politique, le progrès et la réalisation des idées. La société est moins complexe, plus compacte; aussi l'Etat comme l'individu rencontrent en elle moins de résistance, autant pour l'action que pour la diffusion des nouveaux principes. L'orateur, que ce soit un général qui veuille la décider à la paix ou à la guerre, ou un tribun qui prétende la lancer hors des sentiers battus, a l'occasion de se faire entendre de toutes les classes et de voir arriver sa parole jusqu'au recoin le plus éloigné de la république. La discussion est rapide, l'entente rapide, l'exécution rapide.

Je ne me propose pas de faire maintenant une critique détaillée des grandes nations.

Le destin des unitaires est d'être ou turbulentes ou despotiques. La culture est loin d'être uniforme chez

elles, les intérêts loin d'être égaux, l'opinion loin de se mouvoir sur la même règle et avec la même mesure. Si une autorité absolue ne les mène au frein, elles marchent aiguillonnées par des forces contraires et vivent presque toujours gouvernées par des minorités. Aujourd'hui elles avancent; demain elles reculent, expérimentent les changements les plus brusques et les plus soudains et sont le théâtre de luttes incessantes. Quand le mal arrive à son apogée, elles n'ont pas d'autre recours que de se jeter dans les bras des dictateurs. Dans l'absolue impossibilité d'accorder les volontés et d'apaiser les esprits, elles doivent en appeler à la force et n'obtiennent qu'une paix éphémère. A la longue, les passions comprimées éclatent, et la guerre recommence.

La vie, l'activité politique sont surtout dans les capitales; là accourent et se meuvent toutes les ambitions. Ce ne sont pas ordinairement les citoyens les plus aptes qui prévalent, mais les plus audacieux. Trop souvent, des hommes pleins de vices escaladent les premiers postes de l'État, et quelques-uns par l'appui même des peuples qui, sans les connaître, leur confient le droit de les représenter. Il n'est pas rare que, même sciemment, les provinces les préfèrent à des citoyens modestes d'un véritable mérite. Comme elles ont besoin, pour toutes choses, du pouvoir suprême et lui sont soumises en tout, elles aiment mieux les *osés*, parce qu'ils leur procurent plus la faveur officielle et les défendent mieux contre les colères du gouvernement. Ceux qui convoitent le pouvoir s'accroissent; les partis se multiplient, et enfin on va à une politique de coterie.

Pour tous ces motifs, j'incline plutôt vers les petites que vers les grandes nations. Si le lecteur a parcouru les pages précédentes, il comprendra facilement, sans

doute, que je ne les veux ni absorbantes ni conquérantes comme Carthage et Rome, ni séparées et rivales comme celles de la Grèce antique et celles d'Italie au moyen âge. On ne peut chercher l'unité que par la violente agrégation des peuples, et ne la rendre impossible que par la seule et exclusive organisation des intérêts locaux. Nous devons les organiser tous et créer une représentation et un pouvoir pour chacun de leurs ordres, si nous voulons que l'humanité arrive à être quelque chose de réel dans le monde. Or les organiser, je l'ai déjà dit, c'est, pour moi, les confédérer.

Que dans la confédération la question de savoir s'il doit y avoir de grandes ou de petites nations perde de son importance, qui peut le mettre en doute? Par la fédération, des empires aussi grands que celui de Russie peuvent subsister en paix, de même que de petites républiques comme la Suisse. Par la fédération, ils peuvent se diviser aussi bien en dix États qu'en vingt. Leurs provinces sont-elles autre chose que des groupes de peuples qui vécurent auparavant indépendants et conservent encore un caractère et une physionomie propres? Ce qu'il y a de rationnel, c'est qu'il y ait demain dans chaque nation autant d'États qu'il y a aujourd'hui de provinces. D'autres raisons conseillent-elles encore la division de ces provinces? quel inconvénient peut-il y avoir à la réaliser si les nouveaux États doivent vivre unis à leur antique patrie par le lien fédéral, si cela ne doit réduire ni troubler en rien le cercle où se meuvent les pouvoirs centraux?

Comme je l'ai déjà dit, les premiers États de la République de Washington étaient au nombre de treize. Cinq se divisèrent en moins d'un demi-siècle. Celui de Vermont naquit de celui de New-York; celui de Tennesse, de celui de la Caroline du Nord; celui de

Kentucky, de celui de la Virginie ; celui du Missíssipi et celui de l'Alhabama, de celui de la Géorgie ; celui du Maine, de celui de Massachussets. D'une partie de celui de la Louisiane, qui n'était point parmi les États primitifs, se forma depuis celui de Missouri; celui de Virginie, enfin, duquel était sorti auparavant celui de Kentucky, se divisa, à peine quinze ans après, en Virginie orientale et Virginie occidentale. Dans la terrible guerre de 1860, la moitié de cet État s'était déclaré pour le Sud et l'autre moitié pour le Nord : la paix rétablie, on ne jugea pas prudent de réunir à nouveau ce qu'avaient séparé des années de lutte.

Est-ce que cela a modifié en rien la vie politique des États-Unis ? Non : la nation est restée intacte, de même que le pouvoir qu'elle possédait auparavant ; sa constitution n'en a pas souffert la moindre modification. On dira que cela pourrait nous amener à des divisions et subdivisions indéfinies, jusqu'à triturer les nations et les réduire en poudre ; mais ne peut-on remarquer que, le principe de la fédération admis, ces divisions et subdivisions ne peuvent se faire sans le consentement préalable du corps général de la république ? Moi, nation, j'admets en mon sein un État : qui m'oblige à en reconnaître en lui deux ou trois si je ne veux pas ? La fédération n'est-elle pas un pacte ? Quel pacte peut se dissoudre ou se former sans la volonté des deux parties ? Aucune de ces divisions dont je viens de parler ne s'est faite sans être connue et approuvée par les pouvoirs constitués de Washington.

La Suisse ne reconnaît pas de nouveaux États : mais elle consent à ce que ceux qu'elle a déjà reconnus se divisent pour leur régime intérieur selon que le leur conseillent leurs sympathies et leurs intérêts. Ainsi les États d'Apenzell, d'Unterwald et de Bâle sont divisés en deux, celui des Frisons en trois. Chacun de

ces quatre États est pour ainsi dire une fédération spéciale dans la fédération générale de la Suisse. Et en quoi ce procédé peut-il altérer, si peu que ce soit, la vie et la marche régulière de la république ? Comme la nation est ou doit être la fédération des provinces, la province ne doit-elle pas être la fédération des municipes ?

Nous avons sur l'unité des idées très-fausses, et de là vient que nous nous épouvantons de ce qui ne préoccupe même pas ces peuples. L'unité, je le répète, est dans l'existence des mêmes pouvoirs pour chaque ordre d'intérêts, non dans l'absorption des intérêts par un seul pouvoir. Ainsi, en partant de cette idée, on peut, sans violence, arriver à réunir en un faisceau l'humanité tout entière ; en partant de l'idée contraire, on n'arrivera jamais, même dans chaque nation, à apaiser les protestations des provinces ni des peuples. Ce ne sera pas seulement l'individu qui revendiquera éternellement son autonomie ; tous les groupes sociaux réclameront la leur et, tant qu'ils n'y auront pas atteint, les causes d'anarchie ne manqueront ni les germes de guerres.

La fédération, la fédération seule peut résoudre, en nos temps, le problème politique. Passons maintenant à l'examen des moyens pour la réaliser.

LIVRE DEUXIÈME

LA FÉDÉRATION

CHAPITRE PREMIER

IDÉE ET FONDEMENT DE LA FÉDÉRATION. — LA CITÉ, LA NATION, LES NATIONALITÉS.

La fédération est un système par lequel les divers groupes humains, sans perdre leur autonomie en ce qui leur est propre et particulier, s'associent et se subordonnent conjointement à ceux de leur espèce pour toutes les fins qui leur sont communes. Elle est applicable, comme je l'ai dit, à tous les groupes et à toutes les formes de gouvernement. Elle établit l'unité sans détruire la variété, et peut réunir en un corps toute l'humanité sans porter atteinte à l'indépendance ni altérer le caractère des nations, des provinces et des peuples. C'est pourquoi, tandis que la monarchie universelle a toujours été un rêve, la raison et les évènements préparent sans cesse la fédération universelle.

La fédération repose sur des faits qui sont incontestables. Les sociétés ont, à n'en pas douter, deux sphères distinctes d'action; une en laquelle elles se meuvent sans affecter la vie de leurs semblables, une autre

en laquelle elles ne peuvent se mouvoir sans l'affecter. En l'une, elles sont aussi autonomes que l'homme dans celle de sa pensée et de sa conscience; dans l'autre, aussi hétéronomes que l'homme en sa vie de relation avec les autres hommes. De même que, dans la première, livrées à elles-mêmes, elles agissent séparément et indépendamment, elles se concertent dans la seconde avec les sociétés dont l'existence leur est annexe et créent un pouvoir qui les représente toutes et exécute leurs communs accords. Il ne peut y avoir autre chose, en réalité, entre entités égales; ainsi la fédération, le *pacte* est le système qui s'accommode le plus à la raison et à la nature.

Je considèrerai la fédération surtout sous le point de vue politique. La première et la plus simple société politique est la cité, le peuple; examinons-la.

La cité est un groupe de familles que rapprochèrent la nécessité et la commodité de l'échange. Elle constitue en son principe un tout complet et indépendant. C'est une nation en petit. Elle a son culte, ses lois, son gouvernement, son administration, ses tribunaux, ses finances, son armée; elle a son organisme, son Etat. Ainsi durent être, la raison nous le dit, les premières cités du monde, et ainsi furent, nous dit l'histoire, celles qui, des siècles avant Jésus-Christ, occupaient une grande partie de l'Europe, les côtes d'Afrique et même l'occident de l'Asie. Carthage et Rome ne furent pas les seules cités-nations; la plupart le furent, principalement celles de Grèce et de Syrie.

Il est vrai que, dans les temps historiques les plus reculés, nous voyons déjà en Asie de vastes et puissantes monarchies, où les cités ne sont guère que des membres insignifiants; mais nous ignorons d'ailleurs complètement comment celles-là se formèrent et s'accrurent. L'histoire n'a pu naître qu'après les langues,

l'alphabet, l'écriture, et après que l'humanité fut parvenue à un tel degré de civilisation que la nécessité fût sentie de chercher dans le passé la forme du présent et de consigner le présent pour servir de guide à l'avenir; et là, en Asie, berceau de notre espèce, les peuples eurent à expérimenter tant de changements et tant de révolutions avant que l'histoire pût les recueillir! Ce qu'il y a de certain, c'est que partout où l'histoire a pu suivre période par période la formation et le développement des empires, elle a vu avant tout la nation dans les cités, qu'il s'agît de peuples cultivés ou de peuples barbares.

Les cités s'efforcèrent à conserver leur autonomie, même après avoir été incorporées par la violence à d'autres nations; et lorsque, après des siècles, quand la féodalité s'étendait d'un bout à l'autre de l'Europe, les peuples, après les guerres des croisades, se décidèrent à secouer un joug si honteux, elles se levèrent pour la reconquérir comme si elles l'eussent perdue hier et que le long cours du temps n'eût pu leur en faire oublier l'origine. Alors, presque toutes celles de l'Europe furent autonomes. Même, sous la puissance et l'autorité des rois, elles jouissaient toutes d'une véritable indépendance. Il y en eut, parmi les maritimes surtout, qui ne fleurirent pas moins et ne laissèrent pas de traces moins glorieuses que celles de l'ancienne Grèce.

Même aujourd'hui, depuis que sont constituées les grandes nations, il y a des cités autonomes qui se dressent comme une protestation contre la servitude des autres. Libres encore sont, en Allemagne, Lubbeck, Hambourg et Brême; il y a dix ans, libre encore était celle de Francfort, autrefois capitale de l'empire. Ces cités ont aussi leur gouvernement propre, leur corps législatif, leur sénat, leurs bourgmestres, leurs soldats, leurs bâtiments de guerre.

Les autres cessent-elles de soupirer pour leur autonomie? Elles combattent toutes pour arracher des droits à l'État de qui elles dépendent. Presque toutes celles de la République de Washington sont autonomes, surtout celles du Nord. Elles jouissent de toutes leurs facultés en Angleterre. Les cités slaves de la Russie sont à peine unies à l'empire, et seulement pour le culte et le service des armes. Ici, en Espagne, elles se soulevèrent dans l'année 1840, parce que la couronne voulut s'arroger la faculté de nommer leurs alcades.

La cité est la société politique par excellence; et elle ne se résigne jamais à être esclave. Sous toutes les formes de gouvernement, même sous l'absolutisme, elle prétend se gouverner elle-même comme dans les premiers temps. Les autorités extérieures lui répugnent; elle ne se sent à l'aise qu'à la chaleur de ses coutumes et à l'ombre de ses magistrats. Elle veut être, briller, se distinguer, et veut que personne ne la limite, même sous prétexte de la protéger. Ses propres fils lui suffisent pour tout, l'aimant plus qu'aucun autre groupe.

Et comment ne l'aimeraient-ils pas? En elle fut balancé leur berceau, et en elle est le sépulcre de leurs pères. En elle se développèrent les facultés de leur corps et de leur esprit. En elle, au sortir du sein de leurs familles, ils se sentirent hommes et entrèrent dans la vie publique. En elle, ils conçurent et goûtèrent les plus douces affections et contractèrent les liens les plus sacrés. En elle est le centre de leurs âmes, la véritable patrie.

Nul doute que les autres collectivités politiques ne soient réelles; mais aucune, aux yeux de tous, ne l'est autant que la cité. Elle est une, indivisible, définie, concrète. On la voit, on la touche, et il semble qu'en elle seule les idées les plus vagues prennent vie et

corps. L'idée d'État, l'idée même de patrie, cessent d'être dans la cité de simples abstractions.

Pourtant, avec cela, les cités devinrent membres d'une autre société politique. Quelle put en être la cause? Dans les temps éloignés, la famille aussi avait été un groupe isolé et indépendant. Elle s'allia à d'autres et fit partie d'un peuple quand elle éprouva des besoins qu'elle ne pouvait satisfaire par elle-même, et dut recourir au travail d'autrui. Il s'établit entre deux ou plus l'échange des services, bientôt l'échange des produits, et la division des fonctions en prit naissance. La cité fut la conséquence inévitable de ce développement économique et ne se trouva bien constituée matériellement que lorsqu'elle eut pour organe l'État. Comme cité, il lui fallait quelqu'un qui veillât pour sa conservation et pour sa défense; comme association de citoyens, quelqu'un qui établît la bonne foi et l'égalité dans les contrats, exigeât l'accomplissement des obligations contractées et garantît le droit pour tous; l'État fut une conséquence aussi nécessaire de la cité que la cité l'avait été de l'échange.

D'aucuns se scandaliseront qu'on donne cette base aux sociétés; mais je ne parviens pas à voir la raison du scandale. Les grands maîtres de l'antiquité, objet encore aujourd'hui de l'admiration générale, ne pensèrent pas autrement. Socrate, Platon, Aristote parlaient de l'origine purement économique de la cité comme d'une chose qui n'admettait point de doute. Ils mettaient en compte la sociabilité naturelle de l'homme, mais seulement pour ce qu'elle est, — une virtualité qui a besoin de faits extérieurs pour se réaliser. Aujourd'hui, après deux mille ans, il y a encore dans le monde des hommes qui, malgré leur sociabilité, ne sont pas encore sortis de l'état sauvage. Ils restent enfermés au sein de leurs familles, et même le contact des peuples

civilisés ne les décide pas à se constituer en cité. Ils trouvent dans la nature un grand nombre de moyens pour satisfaire leurs rares besoins; et, comme rien ne les oblige à rechercher l'aide des autres hommes, ils se refusent à changer leurs habitudes d'indépendance pour la discipline qu'exige toute société.

Si la cité avait pu vivre toujours par elle-même, elle ne se serait pas non plus unie à d'autres cités. Mais, peu à peu, sa production et sa consommation se désaffleurèrent, et elle se vit obligée à l'échange avec les autres peuples. Alors surgit un nouvel ordre d'intérêts. Il y eut à faciliter les communications entre cité et cité, à fixer des règles pour l'accomplissement des pactes entre citoyens soumis à diverses lois, à chercher des arbitres qui décidassent les questions des eaux, des pâturages, des frontières. Il y eut à créer, en un mot, un autre État; État qui, progressivement, connût de tout ce qui touchait à la vie des peuples unis par le lien économique, comme l'État de la cité connaissait de tout ce qui affectait la vie des familles; État qui finît aussi par avoir ses institutions, ses finances et son armée.

Malheureusement, cette union ne se réalisa pas toujours par le commun accord des peuples. L'inégalité entre la production et la consommation d'une cité, surtout l'inégalité de la population et des moyens de subsistance, furent, comme l'a observé Platon, une des premières et principales causes de la guerre. La cité trop étroite ne trouva pas de moyen plus efficace de subvenir à ses nécessités que celui de s'emparer des terres d'autrui, et usurpa celles de ses voisines, par la force des armes. Mais ce fut là l'exception, non la règle; généralement parlant, les peuples cherchèrent avec empressement cette union que réclamaient leurs intérêts. Même les guerres de cité à cité la leur firent désirer plus vivement.

La Bible nous montre déjà les tribus indépendantes d'Israël unies d'abord par des chefs, puis par des prêtres, plus tard par des juges et des rois. Diodore et Arius nous parlent d'une assemblée que tenaient de temps en temps à Tripoli les chefs des cités phéniciennes pour la solution des affaires communes. Toute l'histoire a consigné les nombreuses ligues, en lesquelles étaient partagés les peuples de la Grèce, un ou deux siècles avant Jésus-Christ.

Bien que beaucoup de ces unions fussent très-imparfaites et se défissent et se désorganisassent facilement, elles ne manquent point de révéler l'efficacité de la cause qui les produisit. L'imperfection procédait tantôt du caractère de ces peuples, réfractaires à toute unité politique, tantôt de la nature générale de l'humanité, qui procède lentement et contradictoirement dans sa constitution comme dans la réalisation de ses idées. L'homme est un foyer de virtualités contraires et un théâtre de luttes incessantes. Comment ces antagonismes ne se seraient-ils reproduits chez les peuples et par conséquent dans la formation des nations? Il y eut, sans nul doute, dans la Grèce elle-même, de véritables et solides unions de cités dans un seul corps. Ici il y avait la ligue béotienne, là la ligue étolienne, ici encore la ligue, déjà citée, des Achéens. Cette confédération, comme je l'ai déjà dit, parvint à l'unité sociale et politique, vécut longtemps prospère et pleine de gloire, et, quand sonna l'heure de la servitude hellénique, fut le dernier boulevard de la liberté de la Grèce contre les légions de Rome.

En Italie, autour du golfe de Tarente, il y avait une autre ligue achéenne, née de la première, qui parvint aussi à un haut degré d'unité et de splendeur, fleurit surtout par les arts et, comme le dit Mommsen, eût pu exercer une grande influence sur les peuples des

Apennins, si, par faute de résistance chez les indigènes, elle ne s'était pas endormie sur ses lauriers et livrée aux plaisirs. Ce n'était pas la seule ligue d'Italie. Celles des Latins, des Samnites et des Étrusques sont très-connues dans l'histoire. Trente cités composaient celle du Latium; Albe, au principe, en était la capitale, et le mont Albain, le lieu où elles se réunissaient chaque année pour immoler un taureau à leur dieu; la fontaine Térentina était l'endroit où se tenaient leurs *conseils* et où ils délibéraient sur les affaires générales de la République. Un pouvoir central résolvait les questions qui surgissaient entre les cités et châtiait de la peine de mort celui qui violait le droit commun. Rome, avec le temps, s'éleva au-dessus d'Albe, et, après avoir exercé sur les trente cités une longue hégémonie, finit par les subjuguer.

Celles du Samnium aussi étaient unies, quoique par des liens de moindre force. Elles n'avaient point de capitale déterminée ni d'autre pouvoir central que celui de leurs assemblées, composées des délégués de tous les municipes ruraux et chargées, en cas de guerre, de nommer les généraux qui devaient commander l'armée. Elles furent assez puissantes pour disputer un jour la suprématie à Rome; et elles y auraient peut-être réussi si le lien qui les joignait ne se fût relâché à mesure que se resserrait celui des cités du Latium.

Celles des Étrusques étaient distribuées en trois ligues, celle du Pô, celle d'Étrurie et celle de Campanie. Chaque ligue comptait douze cités et avait sa capitale, sans que les trois ligues cessassent de former une confédération supérieure, dont la tête était à Bolsena. Séparées les unes des autres par des peuples étrangers, le lien qui les unissait était débile. Elles ne fleurirent pas moins pourtant que les autres ligues, qu'elles surpassaient au contraire en richesse et en

civilisation. On sait que, après les Grecs, les Étrusques furent les maîtres de l'Italie.

Ce n'était point les seules réunions de cités qu'il y eût entre les Alpes et l'Adriatique. Il n'y avait peut-être pas une seule ville isolée dans toute l'Italie quand Rome commença la conquête du monde. Les ligues durent être nombreuses, leur forme variée, et inégale la force de leurs pouvoirs centraux. Le caractère de la guerre que soutinrent les peuples de cette péninsule contre Rome même ne permet pas d'en douter. Ce ne fut pas une cité seulement, ce furent de nombreuses cités qui soutinrent la lutte contre la maîtresse du Latium.

La même chose arrivait en France et en Espagne, à part l'infériorité de leur culture à l'égard de l'Italie et de la Grèce. On ne parle pas, pour l'Espagne, d'autre confédération que de celle des Celtibères; mais il dut y en avoir d'autres, et certainement il y eut un grand nombre de nations composées de beaucoup de peuples. Les Cantabres, les Lusitains, la Turdetanie, la Laletanie ne consistaient pas en une, mais en plusieurs cités. La Celtibérie était une confédération de nations multiples, comme la ligue étrusque.

En toutes les contrées de l'Europe, il existe, au début de la conquête romaine, des groupes de cités unies par des liens politiques. En Espagne, les anciens géographes indiquent même la ville où se réunissaient et se tenaient les assemblées générales des Turdetains. Qu'il y eût des groupes analogues en France et en Allemagne, les *Commentaires* de César ne permettent pas d'en douter. Nous savons par lui également qu'il y en avait en Suisse. Il dut même y avoir alors en Suisse quelque chose de pareil aux cantons actuels. Le *pagus* dont nous parle le même Caius Julius ne pouvait pas être autre chose.

Ce qu'il n'y avait pas alors, c'était des nations comme celles d'aujourd'hui. Il n'y avait point une nation grecque, ni une nation italienne, ni une nation française, ni une nation espagnole, ni une nation allemande, ni une nation britannique; il y avait seulement des nations britanniques, des nations germaines, des nations galliques, des nations ibériques, des nations italiques, des nations helléniques ou grecques. Les grecques essayèrent prématurément un lien d'union dans leur célèbre *Conseil des amphyctions*, où toutes ou du moins la plupart étaient représentées, mais un lien débile, plutôt religieux que politique. Le Conseil servit à allumer trois guerres sanglantes, jamais à éviter les guerres civiles; et, seulement, quand eut lieu l'invasion des Perses, il parvint à réunir presque tous les Grecs contre les armées de Xerxès. Il n'avait aucune influence quand Rome vint en Grèce. Il fut cependant le seul effort qu'il y eut dans l'antique Europe pour constituer une nation comme celles de nos temps. On parle aussi d'une confédération générale des nations gauloises pour combattre César; mais, faite en vue d'un seul objet, elle fut moins une confédération qu'une coalition. Toutes les nations n'ont même pas su en faire autant. La nécessité de la commune défense ne suffit pas à les agréger. Pour n'avoir pu entraîner celles d'Espagne à lutter avec lui et la Lusitanie contre Rome, Viriate les châtia avec au moins autant de fureur que les envahisseurs.

Les petites et nombreuses nations, distribuées dans l'antiquité par chaque région de l'Europe, il convient de le rappeler, n'arrivèrent pas spontanément à s'unir et à former de véritables corps politiques. Si elles en formèrent avec les Romains et les Barbares, ce fut seulement, ainsi qu'on l'a dit, comme groupes de deuples vaincus. Elles se décomposèrent dans le moyen

âge, et la cause n'en est pas difficile à trouver. Les grandes nations étant uniquement filles de la violence, non de la nécessité comme les petites, il était naturel qu'elles se défissent, dès que la force qui les avait formées et les maintenait intègres, viendrait à manquer ou à se relâcher; dès que, par l'effet d'un évènement quelconque, leurs divers éléments pourraient se reconstituer conformément à leur caractère et à leur tendance. Aussi les vit-on non-seulement se borner à composer de petits royaumes, mais aussi donner une telle indépendance aux cités, que celles-ci ne paraissaient être que des nations de nations, à peine unies par un autre lien que la débile autorité des monarques.

Mais, plus tard, les petites nations se groupèrent encore; il convient d'observer de quelle manière. Les unes furent réunies par l'épée, les autres par des alliances de dynasties, la plupart, presque toutes, sans leur consentement. Les vaincues tendirent toujours à se séparer des victorieuses : les autres se turent, à la seule condition qu'on respectât leur autonomie. Aussitôt qu'on l'attaqua, leur protestation surgit.

Si les grandes nations se fussent formées et eussent subsisté sans porter atteinte à l'autonomie des petits peuples qui les composaient, auraient-elles passé par tant de vicissitudes? L'Allemagne, par exemple, n'à pas cessé de former une nation depuis le temps des Carlovingiens. Elle a varié dans sa constitution, elle a souffert de grands changements en ses divers États; mais elle est restée entière jusqu'au siècle présent. Pourquoi ? Parce que les nombreuses nations desquelles elle est formée, même les plus petites républiques, se sont conservées toujours autonomes; parce que tous ces peuples n'ont dû reconnaître un empereur et une diète que pour les intérêts communs à tous. Elles n'étaient pas unies au pouvoir central par des liens

suffisamment forts et vivaient agitées par de funestes guerres; mais elles conservaient leur indépendance dans leur vie intérieure, et cela suffisait pour qu'elles ne se désagrégeassent pas et ne cessassent point de regarder la terre allemande comme leur patrie. Qu'on se souvienne que nous avons observé le même phénomène en Suisse et dans la République de Washington. Au lieu de se démembrer, ces deux nations, dès qu'elles furent, ont, comme nous l'avons vu, gagné de nouveaux peuples.

Que nous disent tous ces faits? Que la nécessité économique rapprocha les familles et donna naissance à la cité, le premier et le plus naturel de tous les groupes politiques; que la cité est la nation par excellence, et que, en principe et tant qu'elles purent, les cités furent les nations; que, si une nouvelle nécessité économique n'eût obligé les cités à entrer en relations les unes avec les autres, on ne serait jamais arrivé, par la volonté de leurs peuples, à la formation des nations multiples; que ces nations multiples, dues à la nécessité, ont toujours été petites, et que l'action de leurs pouvoirs publics ne s'est jamais ingérée dans la vie intérieure des cités qui les constituaient, sinon pour les affaires communes à toutes; que les grandes nations ont été presque toujours filles de la violence et se sont désagrégées dès qu'a disparu ou diminué la force qui les unissait; que celles qui sont fédéralement organisées, seules, vivent sans solution de continuité, — c'est-à-dire celles qui laissent autonomes les États qui les constituent; — que si cela suffit pour qu'elles ne se désagrègent pas, cela ne suffit pas sans doute pour assurer la paix et l'ordre; que, pour cette dernière condition, il est indispensable que les États qui composent les nations soient unis par de forts liens, et leurs divers groupes dûment coordonnés

et subordonnés sans diminution de leur autonomie.

Quels doivent être ces liens et en quoi consiste cette subordination? telle est la matière qui sera traitée dans les chapitres suivants, avec développement et méthode. Nous savons de prime abord que la fédération a sa base dans la nature même de l'homme et des sociétés, et que toute nation unitaire, par le seul fait qu'elle viole l'autonomie des divers groupes qui existent en son sein, est condamnée à vivre sous une servitude perpétuelle ou dans une guerre éternelle. Voyons maintenant quelles sont, en toute fédération, les attributions du pouvoir public, et quelle est la meilleure manière de l'organiser.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS DU POUVOIR FÉDÉRAL. — LE COMMERCE ET SES CONSÉQUENCES

Je me suis proposé d'écrire un livre clair et essentiellement pratique. Je procéderai par voie d'exemples.

Deux cités ou deux nations — ce qui est la même chose pour la circonstance — sont contiguës et vivent isolées et indépendantes. Si elles entrent demain en relations de commerce, elles se heurtent aussitôt à de graves difficultés. Le signe de l'échange n'est pas égal entre elles deux. Les poids et les mesures ne sont pas pareils; les lois non plus, par lesquelles se règlent les contrats ne le sont point. S'il survient des différends entre les citoyens des deux peuples sur la manière d'entendre et de réaliser ce pour quoi ils ont traité, il n'y a pas moyen de les résoudre. Les arrêts édictés dans une cité ne sont pas valables dans d'autres.

D'un autre côté, le commerce altère, dans chacune des deux nations, la vie de nombreuses industries, la relation que gardent les valeurs les unes vis-à-vis des autres, la quantité et la distribution de la richesse; d'ici il attire la richesse; là peut-être il amène la misère. Toutes deux, alarmées et désireuses chacune de rétablir l'équilibre, édictent aujourd'hui des lois

prohibitives ; demain, elles hérissent de douanes la frontière; un autre jour, elles entravent la navigation sur les côtes et l'entrée dans les ports. Dans la chaleur de la lutte et dans leur ardeur à se dominer l'une l'autre, il n'est pas rare qu'elles se ferment, autant qu'elles le peuvent, ici, les bouches d'une rivière, là, le passage d'un détroit.

Le commerce exige cependant qu'il s'établisse entre les deux peuples des communications faciles et rapides. Au travers de leur territoire à toutes deux, il y a des chaussées à faire, des ponts à dresser, des canaux à ouvrir, des postes à établir, et des fils télégraphiques à tendre. Il faut assurer la sécurité des chemins, que le secret de la correspondance ne se viole pas, qu'on ne mésuse pas pour les habitants d'en haut au préjudice de ceux d'en bas, ou pour les agriculteurs au dommage du commerce même, des eaux qui courent par la frontière des deux nations, — toutes choses sur lesquelles l'accord n'est pas très-facile.

Bien maintenant : si ces deux nations ou cités s'unissent, il est visible qu'elles doivent commencer par soumettre à la fédération tout cet ordre d'intérêts et aplanir les obstacles qui en empêchent le développement. Il s'agit d'intérêts communs aux deux peuples, de faits qui concernent non la vie intérieure de chaque groupe, mais la vie de relation des deux groupes; et, selon l'idée que j'ai donnée de la fédération dans les premiers paragraphes du chapitre précédent, ces intérêts tombent sous la compétence des pouvoirs fédéraux.

Appartiennent donc à la confédération :

1° LE COMMERCE ENTRE LES DEUX PEUPLES, et, comme conséquence :

a. *La législation mercantile,*

b. *Celle des douanes,*

c. *Celle des fleuves,*

d. *La législation maritime,*

e. *La frappe et la fixation de la monnaie,*

f. *La détermination du type pour les poids et mesures,*

g. *Les chemins et les canaux,*

h. *Les postes,*

i. *Les télégraphes.*

Toutes ces choses appartiennent à la confédération : mais, qu'on le remarque bien, non pas toutes absolument, sinon la législation des douanes et de la mer, la monnaie, les poids et mesures. La législation a les tribunaux commerciaux seulement pour les contrats entre individus des deux peuples ; les rivières et les lois fluviales, les chemins, les canaux, les postes, les télégraphes, seulement quand ils courent sur deux territoires ; chaque peuple reste libre, entre ses frontières respectives, de faire les routes ou les voies ferrées qu'il croit convenables, de creuser des canaux, de multiplier les courriers et les télégraphes, de disposer des rivières qui ne sortent pas de ses limites et de conserver, pour les pactes entre ses concitoyens, ses lois de trafic, si ses intérêts le lui conseillent ainsi. Il ne faut pas perdre de vue que la fédération doit respecter, dans la vie intérieure des peuples qui se confédèrent, l'autonomie dont ils jouissaient en se confédérant.

Les confédérations actuelles ne sont pas organisées avec cette rigueur ; les unes dépassent le terme prescrit par la raison ; les autres restent en deçà ; mais on voit clairement que telle a été la norme pour toutes en matière commerciale. La monnaie est chez toutes de la compétence exclusive des pouvoirs fédéraux, non sa frappe, mais bien sa loi, son système, sa valeur en soi et dans ses relations avec la monnaie étrangère.

En Suisse, comme aux États-Unis, ils ont même la frappe. On va même plus loin chez tous les peuples fédéraux; le pouvoir central se réserve la faculté d'arrêter les conditions sous lesquelles s'émettent et se payent les billets de banque. Même en Allemagne et en Autriche, les lois sur les banques sont du domaine de la confédération.

Également, chez toutes les confédérations, il appartient à la nation de légiférer sur les poids et mesures et sur les douanes. En quelques-unes, par le fait seul de la confédération, les douanes ont disparu d'État en État; là où elles subsistent encore, le pouvoir central les limite et les soumet à ses lois. En Suisse, les cantons perçoivent encore des droits sur divers articles importés dans leur territoire respectif; la Constitution fédérale (article 32) prescrit qu'à partir de 1890 ils ne les pourront recouvrer que sur les vins et les autres boissons spiritueuses. Encore pour l'imposition de ces droits édicte-t-elle des conditions. A son tour, la Constitution allemande (article 33) a pris cette disposition que tout article d'un État peut entrer dans les autres sans payer plus d'impôt que n'en payent chez ceux-ci les produits similaires indigènes. Les États-Unis n'ont point de douanes intérieures.

La navigation est aussi à la charge du pouvoir central chez toutes les fédérations. Dans la Constitution allemande, les navires des particuliers de tous les États forment une seule marine marchande. Ils sont admis sans distinction et avec une parfaite égalité de condition dans tous les ports, fleuves et canaux germaniques. Un même pavillon les couvre : ils sont sujets, quant à leur capacité, à leur jaugeage et à leur patente, aux mêmes lois (art. 54). Enfin les pouvoirs fédéraux organisent tout ce qui est relatif à la navigation, sans exclusion des droits qui peuvent être recouvrés soit dans les

ports, soit sur les canaux, pour les frais de construction et d'entretien (art. 4, paragraphe 7). Les autres Constitutions sont moins concrètes, mais non moins explicites. Celles de l'Autriche (art. 11) déclare simplement que le règlement de la navigation est de la compétence du Reichsrath, c'est-à-dire de l'assemblée fédérale. Les États-Unis régissent la navigation par des règlements de commerce et ont disposé, dans la même Constitution, que l'on ne peut, sous aucun prétexte, donner la préférence aux ports d'un État sur ceux d'un autre, ni obliger aucun navire à changer ou à suspendre sa route pour se faire reconnaître ou payer des droits dans les ports de transit (art. 1er, sections 8 et 9).

A l'égard du commerce, la Constitution qui s'ajuste le plus au principe fédératif est celle des États-Unis. Le Centre seul a la faculté de réglementer le commerce d'État à État, celui qui se fait avec les tribus indiennes comme celui qui s'étend aux autres nations. Elle lui confie, toutefois (et c'est déjà une déviation du principe), la législation sur les banqueroutes (art. 1er, section 8). Ici la Constitution suisse va bien plus loin; elle confère absolument au pouvoir fédéral non-seulement toute la législation commerciale, mais celle même qui est relative au trafic des choses mobilières (art. 64). Celle d'Allemagne prend les mêmes dispositions (art. 4, paragraphe 13). Celle d'Autriche ne dit rien, sinon qu'il appartient à la Confédération de réglementer le commerce.

Pour tout le reste, en matière de postes et de télégraphes, les Constitutions de Suisse et d'Allemagne sont également absolues. Elles déclarent que les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral, et que tout ce qu'ils produisent appartient au trésor fédéral (C. S., art. 36. ; — C. A., art. 48-49). Celle d'Autriche, au con-

traire, ne confère à l'empire que le droit de les réglementer (II, art. 11). Moins centraliste encore est celle des États-Unis, qui n'octroie à la Confédération que la faculté d'établir des administrations de postes et des voies postales (art. 1er, section 8).

Ce qu'il y a de remarquable, c'est le silence que garde cette Confédération sur les chemins. Dans ce pays, où l'on a uni par un chemin de fer l'Atlantique et le Pacifique, la loi fondamentale se tait sur les voies ferrées et sur les routes ordinaires. Sur celles-ci, la Constitution suisse est un peu plus explicite ; elle met péremptoirement en échange la construction et l'exploitation des voies ferrées sous les lois de la Confédération (art. 26). L'article 23 ne laisse aucunement douter que la Confédération ne puisse, si elle le veut, faire toutes sortes de chemins ou les subventionner, et jouir de cette faculté pour toutes les œuvres publiques qui intéressent une partie considérable de la Suisse. A l'égard des chemins de fer, la Constitution allemande va beaucoup plus loin. Non-seulement elle donne à la Confédération le droit de les surveiller et de les régir, mais même de construire et de concéder, avec le bénéfice de l'expropriation, tous ceux qu'elle croit nécessaires, soit pour faciliter les communications générales, soit pour la défense du territoire (art. 4 et 41). Elle la charge, en plus, de l'examen des tarifs dans ce but qu'elle les uniformise et procure les prix les plus bas possibles au transport des matières premières, pour l'agriculture comme pour l'industrie (art. 45) ; elle ordonne que, dans les cas de cherté, l'empereur puisse, par une pétition au Conseil fédéral, obliger les administrations à baisser provisoirement le prix de transport des vivres (art. 46). Elle se contente de placer les chemins ordinaires sous l'inspection et les lois de la diète (art. 4, paragraphe 8). La Constitution

d'Autriche, beaucoup moins concrète, dit seulement qu'il est de la compétence de la Confédération d'édicter des règlements sur les voies ferrées et quelque autre genre que ce soit de communications (II, art. 2, paragraphe *d*).

Les formes, comme on voit, sont diverses. Le fond est le même. Le principe capital de la fédération domine dans les quatre codes.

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS DU POUVOIR FÉDÉRAL. — LES DIFFÉRENDS ENTRE LES PEUPLES CONFÉDÉRÉS. — LA LIBERTÉ ET L'ORDRE.

Continuons de prendre pour exemples les deux cités ou les deux nations. Indépendantes et isolées, elles peuvent rencontrer un motif de discorde, aujourd'hui dans leurs limites respectives, demain dans l'usage des eaux ou des pâturages, un autre jour dans des injures de fait ou de parole d'un peuple à l'autre, plus tard dans leur ferveur religieuse ou dans l'ambition de leurs magistrats. Même après les relations commerciales établies, elles peuvent se trouver dans ces rivalités et dans ces haines qu'engendre le commerce lui-même. Les guerres économiques ne sont pas certainement moins fréquentes dans l'histoire que les politiques. Les deux nations ou cités, privées d'un pouvoir qui résolve leurs débats, il arrive le plus communément qu'elles recourent aux armes. Tel fut, tant dans l'antiquité que dans le moyen âge, le sort des cités qui vécurent sans le lien de la fédération; c'est celui des nations entre lesquelles fut divisée l'Espagne durant la reconquête.

Si les deux cités s'unissent, il est évident qu'elles doivent soumettre ces questions à la Confédération,

surtout celles qui peuvent provoquer des conflits et engendrer la guerre. Nées de la vie de relation et de la vie intérieure des deux nations, elles tombent pleinement sous la compétence des pouvoirs fédéraux.

Appartiennent à la Confédération :

2° TOUTES LES QUESTIONS QUI SURGISSENT DE PEUPLE A PEUPLE ; et comme conséquence :

j. *La répression, par le moyen des armes, de toute lutte suscitée entre les deux peuples.*

Cela appartient absolument à la confédération ; aussi est-ce consigné dans toutes les Constitutions. Celle de Suisse, la plus claire et la plus décisive, prévient, en son article 14, les Etats de s'abstenir de tout armement dans les différends qui naissent entre deux ou plusieurs cantons ; de ne procéder à aucune voie de fait, mais de soumettre le différend aux autorités fédérales et de respecter la décision qui échoit à celles-ci. Dans l'occurrence d'un conflit subit, ajoute l'article 15, le gouvernement du canton menacé le portera aussitôt à la connaissance de la Confédération et réclamera le secours des autres cantons sans préjudice des mesures qu'exigera la gravité du cas. Les cantons sont obligés à lui porter aide. Les frais incombent à la Confédération. Par les articles 16 et 102, le gouvernement fédéral peut de soi-même, sans être réclamé préalablement et sans avis, intervenir pour trancher ces débats.

La Constitution d'Allemagne n'est guère moins explicite ; le Conseil fédéral, dit l'article 76, sur la pétition d'une partie, jugera de toutes les questions de caractère public qui seront soulevées dans les États ; et, en quelque partie du territoire que soit menacée la sécurité, ajoute l'article 68, le chef fédéral de guerre proclamera l'état de siége. Quant à la Constitution autrichienne elle crée un tribunal de l'empire, nommé, entre autres choses, pour résoudre toutes les prétentions

quelconques qu'auront les uns vis-à-vis des autres les divers royaumes ou territoires de la couronne; et la législation sur les devoirs et les relations entre tous les États est à la charge du Reichsrath (VI, art. 3; — II, art. 11, paragr. *n*). L'empereur, comme chef suprême de la force armée, se porte partout où éclate la guerre.

La Constitution des États-Unis suppose également ce devoir à la Confédération, d'intervenir dans les contestations entre les États. Le Congrès a, parmi les attributions de son assemblée, celle d'appeler au service actif de la République les milices locales pour repousser toute espèce d'invasion et étouffer les émeutes (art. 1er, sect. 8). Le pouvoir judiciaire, qui y est très-grand, s'étend, d'un autre côté, à tous les différends entre deux ou plusieurs États (art. 3, section 2).

Cela est très-essentiel dans la fédération. C'est pour n'avoir empêché ni contenu les guerres entre leurs différents États, que la Confédération germanique du moyen âge, ainsi que la plupart des anciennes confédérations d'Italie et de Grèce, furent si agitées et si infécondes.

Mais deux cités ou deux nations qui s'unissent doivent se garantir quelque chose de plus que leurs intérêts matériels. Les intérêts moraux sont d'aussi grande importance, pour le moins. Que leur importerait à toutes deux d'avoir la paix et le commerce assurés si, dévorées intérieurement par l'anarchie, elles ne pouvaient se prêter un mutuel secours pour le rétablissement de l'ordre? Que leur importerait d'être riches si, la jouissance de la liberté perdue, elles ne pouvaient travailler de concert à la restaurer? Sans l'ordre, c'est-à-dire sans la soumission aux lois, les plus grands États tombent en décadence, les meilleures institutions se corrompent et se stérilisent, et la liberté périt avec le droit dans un même naufrage. Sans la liberté, c'est-à-dire sans le respect de la conscience, de

la pensée, de la personnalité de l'homme, les sociétés se paralysent et se dégradent et vivent sous la terreur ou tiennent l'ordre en constant péril. La dictature des Sylla et le despotisme des Césars prirent naissance dans les séditions des Gracques ; du despotisme de la maison d'Autriche naquit cette décadence rapide qui fit de l'Espagne civilisée la plus arriérée des nations d'Occident.

L'ordre ni la liberté n'appartiennent à la catégorie des faits qui constituent la vie de relation des deux nations ; mais il est indubitable qu'ils l'affectent. Un peuple ne peut pas ne point se ressentir, tant en ses relations économiques qu'en ses relations politiques, de l'anarchie de son voisin. Plus les deux peuples sont unis, plus est grande la perturbation que peuvent produire chez l'un d'eux les désordres de l'autre. Il en échoit de même avec la tyrannie : l'une des deux nations est pour l'autre une perpétuelle menace. Envahissante de sa nature, la tyrannie restreint la liberté des citoyens non-seulement dans l'État où elle s'exerce, mais même dans l'État confédéré. Quand même cela ne serait pas, l'ordre et la liberté sont d'intérêt commun pour les deux peuples ; donc, selon l'idée que j'ai donnée de la Confédération, l'ordre et la liberté tombent sous la compétence des pouvoirs fédéraux.

Ainsi, sont du ressort de la Confédération :

3° LA LIBERTÉ ET L'ORDRE, et par conséquent :

k. L'intervention armée du pouvoir fédéral, aussi bien dans les rébellions d'un peuple contre les lois de l'État que dans celles d'un État contre les libertés du peuple.

Quant aux dernières, le droit d'intervention est absolu ; la confédération ne doit pas attendre l'instance ni le consentement de personne pour se décider à les réprimer. Que le pouvoir même soit rebelle, de qui pourrait-elle obtenir l'autorisation pour relever de la poussière la liberté foulée ? Le droit n'est pas si absolu

quand il s'agit des rébellions des peuples, comme n'étant pas d'un caractère à compromettre le sort de toute la confédération. Si l'autorité de l'État où ces rébellions éclatent se sent une force suffisante pour les étouffer, à elle et à elle seule on doit laisser une charge si pénible. C'est seulement quand elle se reconnaît ou se montre impuissante à l'accomplir, que la confédération doit la secourir.

Les Etats-Unis ont consigné dans la Constitution fédérale tous les droits inhérents à la personnalité humaine : la liberté des cultes, celle de la presse ; la liberté de réunion, celle de demander la réparation des préjudices, la prohibition de tout genre d'esclavage, etc., etc. Avec cela, ils les ont placés sous la sauvegarde de la Confédération, qui garantit même à chaque État la république comme forme de gouvernement (art. 4, sect. 4 ; — art. 1, 4 et 13, *des Peines*). Quant aux désordres intérieurs, la Confédération est dans le devoir de prêter son aide à l'Etat, qui la demande soit par le pouvoir législatif, soit par l'exécutif si celui-là est en vacances (art. 4, section 4).

La Suisse a inscrit aussi dans sa Constitution fédérale les droits et les libertés du peuple et leur a donné pour garantie la Confédération (art. 5, 49, 50, 55, 56, 57). Elle n'admet dans les Etats d'autre forme de gouvernement que la République (art. 6). Elle intervient par son propre Conseil dans les troubles intérieurs s'ils compromettent la sécurité et si le gouvernement du canton où ils ont lieu ne se trouve pas en état de réclamer son secours ; sur la pétition de l'une des parties, en tout autre cas (art. 16). Son Conseil fédéral est chargé de veiller non-seulement sur l'indépendance de la patrie, mais aussi sur la tranquillité et l'ordre (art. 102, parag. 10).

De même, dans la Constitution autrichienne, les droits des citoyens sont sous la protection de la Confé-

dération. Il n'incombe qu'au Reichsrath de légiférer sur les libertés individuelles et la manière de les réaliser; il ne peut réformer les conditions auxquelles elles sont sujettes que par le vote unanime des deux tiers de ses membres (II, art. 11, lettres *h* et *m*; art. 15, paragr. 2). L'ordre incombe en premier lieu au gouvernement des Etats, puis à celui de l'empereur, qui est le chef suprême de toutes les forces de terre et de mer (IV, art. 5 et 11).

Sur ce point, la Constitution primitive de l'Allemagne était singulière; il n'y avait nulle disposition sur la liberté politique, et on la laissait uniquement à la merci des Etats. Celle du 16 avril 1871 a corrigé, mais non pas entièrement, ce défaut. Le droit d'inspection et de législation de l'empire s'étend aux libertés d'association et de presse (art. 4, paragr. 16). A l'égard de l'ordre, il y a, nous l'avons déjà dit, un chef militaire de la Constitution qui peut déclarer en état de siège un point quelconque de l'empire où serait menacée la sécurité publique (art. 68).

On considère aujourd'hui les libertés et les droits individuels comme antérieurs et supérieurs à toute loi écrite, et par conséquent hors de la compétence de tous les pouvoirs, des gouvernements comme des parlements. En toute confédération démocratique, il est alors de rigoureuse logique de chercher dans le pouvoir central la garantie de ces droits, non la condition, qu'on le remarque bien! mais la garantie. Aussi préféré-je en ceci, comme en presque toutes choses, la Constitution des Etats-Unis. En ce qui touche à l'ordre, je préfère, je le confesse, celle de Suisse pour les peuples coutumiers des révoltes. Ai-je besoin d'ajouter que le droit du pouvoir central est indiscutable à étouffer de sa propre autorité les rébellions des États contre la Constitution et les lois fédérales?

CHAPITRE IV

ATTRIBUTIONS DU POUVOIR FÉDÉRAL. — ÉGALITÉ DES DROITS ET DES DEVOIRS ENTRE LES DEUX PEUPLES.

L'union des deux cités serait encore imparfaite si ceux qui habitent l'une étaient considérés comme étrangers dans l'autre; s'ils n'avaient la liberté de fixer en toutes deux leur domicile, d'exercer leur industrie, d'acquérir des biens meubles ou des biens-fonds; s'ils ne jouissaient en chacune des droits dont y jouissent les citoyens; s'ils ne trouvaient en toutes deux la protection du gouvernement et des tribunaux et ne pouvaient vivre en chacune sous la protection des lois qui la régissent. La difficulté qu'éprouvent dans leurs mutuelles relations les cités sans lien politique est principalement ce qui les amène à se confédérer; la fédération manquerait à son objet si elle ne facilitait ces relations en établissant pour les différents citoyens réciprocité d'obligations et de droits. Il importe peu que les codes, l'administration de la justice, le régime industriel, les conditions de voisinage ou de *citoyenneté* soient distincts dans les deux cités : mais il importe, certes, que dans chacune ils ne le soient pas pour les habitants de l'autre qui viennent négocier chez elle ou s'y établissent. Il importe surtout que les arrêts des tribunaux de chaque

peuple soient chez tous les deux valides et exécutoires. Sinon, que d'obstacles pour l'accomplissement des contrats ! quelle aubaine pour la mauvaise foi des contractants !

Cela touche encore à la vie extérieure des deux cités ou nations et tombe par conséquent sous la juridiction des pouvoirs fédéraux. Ainsi, sont du ressort de la confédération :

4° L'ÉGALITÉ DES DROITS ET DES DEVOIRS EN CHAQUE ÉTAT ENTRE LES CITOYENS DE CET ÉTAT ET LES HABITANTS DES AUTRES, et, comme une des multiples conséquences de cette égalité :

La validité et le caractère exécutif, dans les deux États, des arrêts qu'en l'un quelconque des deux, les tribunaux de justice édictent.

L'ancienne Confédération germanique manquait de cette égalité de conditions et par cela même était insuffisante. La Confédération actuelle est loin d'offrir un aussi grand défaut : sa Constitution est sur ce point explicite. L'article 3 dit que, pour tout le territoire fédéral, il y a un *indigénat* commun. Tout homme qui, soit comme sujet, soit comme citoyen, appartient à l'un des Etats, a la faculté d'agir dans les autres comme un habitant même, et par conséquent de s'y établir, d'y exercer sa profession, d'y acheter des propriétés, d'y acquérir la vicinité et de jouir, sans exception, de tous autres droits analogues sous les mêmes conditions que les indigènes ; il doit être traité encore à l'égal de ceux-ci pour la revendication comme pour la protection de ses droits. Ni l'Etat, à qui il appartient, ni les autres ne peuvent restreindre pour lui l'exercice de ces facultés. Restent seulement en vigueur les dispositions municipales pour l'admission et l'entretien des pauvres et les conventions entre divers peuples, concernant la réception des émigrés, les soins à donner aux malades et l'inhuma-

tion des cadavres. Même, par le paragraphe 1er de l'article 4, l'exercice de toutes les industries, y comprises celles qui ne sont point dangereuses, est sous l'inspection et les lois de la Diète, c'est-à-dire de la Confédération.

Sous les lois et l'inspection de la Diète tombent également les mesures pour l'exécution réciproque des sentences et réquisitoires des tribunaux. Il existe déjà sur ce point une loi fédérale du 21 juin 1869.

La Constitution d'Autriche n'est pas moins explicite. Il existe, dit l'article 1er, un droit général de cité pour tous ceux qui appartiennent aux royaumes et territoires représentés dans le Reischsrath. Tout citoyen, lit-on dans l'article 6, peut fixer sa résidence et établir son domicile en tout endroit de l'empire, y acquérir toute classe de biens-fonds, en disposer librement et exercer toutes les industries sous d'égales conditions. Sont absolument libres, dit l'article 4, l'entrée des personnes et l'introduction du patrimoine sur le territoire de l'Etat. Les citoyens qui résident accidentellement dans une commune, où ils payent des impôts pour leurs propriétés, leur industrie ou leurs rentes, ont droit, à l'égal de leurs voisins, à élire des conseillers municipaux et à être élus. Les lois sur la naturalisation et le droit de cité sont également du ressort des assemblées fédérales; sont encore du ressort de ces assemblées les bases organiques pour l'administration de la justice (II, art. 11, lettres *g* à *l*); dans ces bases est la correspondance mutuelle de tous les tribunaux, qui ont un tribunal supérieur commun dans le Tribunal suprême et dans le Tribunal de cassation de Vienne (voy. art. 12).

La Constitution suisse est aussi catégorique. Par l'article 6, les cantons doivent, en matière de législation et en toutes les affaires juridiques, traiter les citoyens des autres comme les leurs propres. Par l'article 61,

les sentences civiles édictées en un canton sont exécutoires dans tous : par l'article 67, ce sont les lois fédérales qui fixent les cas d'extradition d'un canton à l'autre, dans la poursuite des délits. Par l'article 45, tout citoyen suisse a le droit de s'établir dans l'endroit du territoire qui lui convient le mieux. Aucun canton ne peut le repousser que par sentence judiciaire, s'il a commis des crimes réitérés ou si, dans son canton ou dans sa commune, il a été à la charge de la bienfaisance publique d'une manière permanente et si un secours suffisant lui a été refusé. Par l'article 31, chaque canton peut édicter les dispositions qu'il juge convenables sur l'exercice des professions industrielles et mercantiles, mais sans attenter en rien au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, garantie par la Confédération dans toute la République. La Confédération, par l'article 33, facilite même les moyens pour rendre valides dans tous les cantons les titres professionnels.

La Constitution des Etats-Unis est en ce point moins synthétique. Les citoyens de chaque Etat, dit-elle dans la section 2 de son article 4, jouiront dans les autres Etats de tous les privilèges et immunités qu'y possèdent les habitants. Elle ne parle pas avec autant de précision de la validité des arrêts judiciaires dans tout le territoire de la République; mais il est indubitable qu'elle la vise par la section 1re du même article. Elle ne permet à aucun État de servir d'asile à un homme qui aurait commis dans un autre état des délits graves, ni à celui qui se serait échappé d'un autre pour ne pas remplir le service ou le travail auquel l'obligent les lois (paragraphes 2 et 3 de la même section et du même article).

CHAPITRE V

ATTRIBUTIONS DU POUVOIR FÉDÉRAL. RELATIONS EXTÉRIEURES.

Il ne suffit pas encore que les deux cités ou nations se soient assuré mutuellement le commerce, l'ordre, la liberté, la réciprocité de droits. Par des causes égales ou pareilles à celles que j'indiquai dans un autre chapitre, elles peuvent être l'objet d'invasions étrangères. Elles ne peuvent s'emmurer, comme la Chine, contre les autres peuples. Elles solliciteront ou on sollicitera d'elles l'échange des produits, et elles entreront en relations économiques avec les autres pays ; dès lors, elles auront besoin de quelqu'un ou de quelque chose qui protége leurs personnes, leurs navires, leurs marchandises. Les relations communes les amèneront bientôt aux relations politiques ; et, pour les unes comme pour les autres, elles devront conclure des pactes et des traités. Les intérêts sont, ici, communs pour les deux nations et affectent, sinon la vie de relation entre elles deux, au moins la vie de relation de toutes deux avec les autres peuples de la terre. Il n'y a pas à douter un instant qu'ils ne tombent sous la compétence des pouvoirs fédéraux. Des cités et des nations qui s'unissent ou se sont unies pour se garantir mutuel-

lement la paix et le commerce doivent, à plus forte raison, être unies pour les garantir contre les obstacles étrangers et les agressions étrangères. En tant que confédérées, elles forment un être collectif, qui est à son tour autonome.

Ainsi appartiennent à la confédération :

5° LES RELATIONS EXTÉRIEURES,

Soit :

l. *Le commerce extérieur et les consulats,*

m. *La paix et la guerre,*

n. *La diplomatie et la conclusion de toute espèce de traités tant économiques que politiques.*

Ces attributions de la confédération sont également absolues; toutes les Constitutions les confèrent absolument aux pouvoirs fédéraux, et quelques-unes vont même jusqu'à interdire péremptoirement aux États de s'entendre particulièrement avec les nations étrangères. Il appartient au Congrès, lisons-nous dans la Constitution des États-Unis, de réglementer le commerce avec les autres peuples, de définir et de châtier les délits commis en haute mer et les offenses au droit des gens, de déclarer la guerre, de concéder des lettres de marque et d'édicter des lois pour les prises sur mer ou sur terre; et aucun Etat ne pourra conclure de traités, faire d'alliances ni se confédérer avec d'autres nations, ni même s'engager en aucune guerre pour sa défense, sans avoir porté au pouvoir fédéral la connaissance de son danger (art. 1er, sections 8e et 10e). La Confédération seule, dit la loi fondamentale de la Suisse, a le droit de déclarer la guerre, de faire la paix et de conclure avec les gouvernements étrangers des traités et des pactes d'alliance (article 8e). Par l'article 9e, les cantons conservent la faculté de négocier des traités avec les autres peuples, mais exceptionnellement, sur les choses relatives seulement à l'économie publique

et aux relations de voisinage et de police, avec l'approbation préalable du Conseil fédéral, sinon de l'Assemblée (art. 102, paragraphe 7; art. 85, paragraphe 5).

L'Autriche est une confédération à son tour confédérée avec l'ancien royaume de Hongrie. Dans le pacte entre les deux peuples, sont réservées aux délégations du Reichsrath et à la Diète hongroise les affaires étrangères, entre lesquelles sont expressément inclus la représentation diplomatique et commerciale chez les mêmes nations et les traités internationaux (III, art. 1, lettre *a*.) Les traités qui n'affectent pas la Hongrie, l'empereur les conclut lui-même, pourvu qu'ils ne concernent pas le commerce, n'imposent point de nouvelles obligations aux citoyens et n'aggravent ni les charges de la Confédération ni celles des États qui la composent; en ce dernier cas, il faut l'approbation préalable du Reichsrath (II, art. 11, lettre *a*; IV, art. 6).

Au président de la Confédération, c'est-à-dire à l'empereur, appartient, dans la Constitution allemande, de déclarer la guerre, de signer la paix, de conclure les traités et les alliances avec les autres nations, de nommer et de recevoir les agents diplomatiques. L'empereur ne peut pas toujours agir de lui-même dans de si graves affaires, mais c'est toujours la Confédération qui les décide, tantôt le Conseil, tantôt le Reichstag, ou, ce qui est la même chose, les assemblées fédérales (art. 11). La nomination des consuls regarde aussi l'empereur, après avoir entendu la Commission du Conseil fédéral pour le commerce et l'industrie. Par la suite, les États ne pourront plus les nommer (art. 56). Il est inutile de dire qu'il ressortit également à la Confédération de régler le commerce avec les autres peuples. Selon le paragraphe 7 de l'article 4, il entre dans les attributions de la Diète d'organiser la protection du commerce allemand à l'étranger.

CHAPITRE VI

ATTRIBUTIONS DU POUVOIR FÉDÉRAL. — CELLES QUI, SANS ÊTRE ESSENTIELLES, LUI ONT ÉTÉ CONCÉDÉES PAR QUELQUES NATIONS.

Outre ce principe d'égalité déjà cité, les Constitutions que j'examine octroient aux pouvoirs centraux d'autres facultés, principalement celle de légiférer, pour toute la Confédération, sur les branches les plus importants de l'administration et du droit. Celle d'Allemagne n'abandonne pas moins à la Diète que tout le droit des obligations, le droit commercial et pénal et les procédures civiles (art. 4, paragraphe 13); et la Diète, pour la pratique d'aussi vastes attributions, a donné à toute l'Allemagne un code pénal et une multitude de lois, soit sur les lettres de change, soit sur les sociétés par actions, soit sur l'émission des billets de banque et toute espèce de papier monnaie, soit sur le taux des intérêts, soit sur l'établissement d'un tribunal supérieur pour les matières de commerce. La Diète a fait une loi même sur la saisie des gages des domestiques et des journaliers. La Constitution donne encore à la Diète d'autres facultés; sous l'autorité de la diète sont les brevets d'invention, la propriété littéraire, l'octroiment et l'efficacité en toute la Confédération des docu-

ments publics, et les mesures sanitaires pour l'homme comme pour les autres êtres animés (art. 4, paragraphes 5, 6, 12 et 15). La Diète a déjà formulé une loi sur la propriété des auteurs et une autre sur la peste bovine.

La Constitution autrichienne étend aussi le pouvoir législatif de son Reichsrath, non-seulement à toutes les matières de droit commercial et maritime, excepté aux mines et aux fiefs, et du droit civil en tout ce qui n'est pas expressément réservé aux pouvoirs des divers royaumes. Elle soumet également au Reichsrath les brevets industriels, les marques de fabrique, la salubrité, les tribunaux correctionnels et de police et les bases organiques des lois sur les fonctionnaires publics (II, art. 11, lettres *e*, *f*, *k* et *l*).

Dans la Constitution suisse, plus étendue est encore l'autorité du pouvoir central. Sont de la compétence de la Confédération : la capacité civile des citoyens, toutes les matières de droit relatives au commerce et aux transactions sur les choses mobilières, la propriété littéraire et artistique, la poursuite des infracteurs et des débiteurs, l'extradition des délinquants, l'expulsion des étrangers qui compromettent la sécurité intérieure ou extérieure de la république (art. 64, 67 et 70). Sont aussi de sa compétence les mesures sanitaires contre les épidémies et les épizooties (art. 69). Le droit de mariage est sous sa protection (art. 54); la police des digues et des montagnes (art. 24) est sous son inspection, et l'exercice de la chasse et de la pêche est régi par ses lois (art. 25). A la Confédération appartient encore d'édicter les dispositions convenables sur le travail des enfants dans les fabriques, la durée de la journée pour les adultes et la protection à donner aux journaliers contre les industries insalubres et périlleuses; à elle de veiller et de légiférer sur les agences d'émigra-

tion et les Sociétés d'assurances (art. 34). La Confédération jouit enfin du droit d'avoir, outre son École polytechnique, une Université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure, et la faculté de prendre les mesures nécessaires contre les cantons qui ne donnent pas l'instruction primaire, laquelle doit être civile, obligatoire, gratuite, accessible à toutes les sectes, et organisée de façon à ne blesser la conscience ni les croyances des élèves (art. 27).

La Constitution suisse a résolu de même, en faveur de tous les Etats de la Confédération, une multitude de questions; elle a établi l'égalité de tous les citoyens devant la loi, détruit les privilèges de lieu et de sang, prohibé les maisons de jeu, expulsé les Jésuites, empêché la fondation de nouveaux couvents et le rétablissement des anciens, mis à la charge des autorités civiles le registre personnel et les cimetières, aboli la prison pour dettes et, avec toutes les peines afflictives, la peine de mort (art. 4, 35, 51, 52, 59 et 65).

La Constitution des Etats-Unis est plus sobre. Elle ne se fait pas faute cependant de contenir de suffisantes dispositions générales en dehors des dispositions politiques, ni d'accorder aux pouvoirs de la nation des attributions analogues. Aucun Etat n'a le droit de concéder des titres de noblesse, ni de donner aux lois un effet rétroactif, ni d'en édicter aucune qui invalide les obligations des contrats ou impose, pour le paiement des dettes, autre chose que l'or et l'argent (art. 1er, sections 9 et 10). Les actes publics font pleine foi dans tous les Etats; le Congrès détermine les conditions qu'ils doivent réunir et les effets qui en sortent (art. 3 4, section 1re.) Le privilège de l'acte *Habeas corpus* ne peut être suspendu que dans les cas de rébellion ou d'invasion, selon ce qu'exige la sécurité publique (art. 1, section 9e). Tout citoyen a droit à la sécurité de sa per-

sonne, de sa maison, de ses papiers et effets contre les perquisitions et les saisies injustifiées (*Peines*, art. IV). Nul n'est obligé de répondre à une accusation grave qui ne provient pas d'un jury; ne peut pour le même délit encourir deux fois la perte de la vie, ni être forcé à déposer contre lui-même, ni perdre, sans cause dûment informée, l'existence, la liberté ou les biens; ni être exproprié sans une légitime indemnité pour cause d'utilité publique (*Peines*, art. 5 et 14). Tout inculpé a droit à être jugé promptement et publiquement par le jury du district dans lequel s'est commis le crime, à être mis au fait de la nature et de la cause de l'accusation, à être confronté avec les témoins qui déposent contre lui, à ce qu'on lui facilite les moyens de décharge et qu'on lui donne un avocat qui le défende (*Peines*, art. 6). On ne peut exiger de cautionnements exagérés, ni imposer d'amendes excessives, ni infliger de châtiments cruels et inusités (*Peines*, art. 8). En matière pénale, appartiennent au Congrès seul les lois sur les banqueroutes[1], la trahison contre les Etats-Unis, les pirateries et autres violations du droit des gens (Const., art. 1er, section 8, et art. 3, section 3); en matière administrative, il lui appartient de promouvoir le progrès des sciences et des arts utiles en assurant pour un temps limité aux auteurs et inventeurs le droit exclusif de leurs écrits et de leurs découvertes (art. 1er, section 8e).

Rien de cela n'est essentiel dans la fédération, mais rien non plus n'y est contraire. Je trouve, de prime abord, très-utile que tout cet ensemble de droits qui tendent à protéger la personnalité de l'homme contre la tyrannie soit placé sous l'égide du pouvoir fédéral : la liberté étant garantie, comme nous l'avons vu, il est bon que tout ce qui en est, pour ainsi dire, le complément, soit garanti comme elle ; à savoir : la sécurité

personnelle, l'égalité devant la loi, la défense contre les jugements iniques, l'abolition des peines qui ruinent, mutilent ou dégradent. A cet ordre de garanties appartiennent encore, dans ma manière de voir, les lois sur le travail des enfants et des adultes. Le travail, soit prématuré, soit excessif, est une atteinte évidente à la personnalité de l'ouvrier. J'applaudis à la Constitution suisse d'avoir octroyé à la Confédération la faculté d'édicter ces lois.

Quant au droit, la conduite la mieux ajustée aux principes de la fédération est celle, je pense, des États-Unis. Ils réservent aux pouvoirs fédéraux seuls les délits contre la nation et contre les autres nations : ils laissent les autres aux États et se contentent de consigner, pour la sécurité des coupables présumés, les bases essentielles de la procédure, les garanties indiquées. En matière civile, ils font plus encore : ils déclarent sacrés les pactes et les mettent hors de l'action de l'autorité des États. Dans les affaires de commerce, nous l'avons déjà vu dans un autre paragraphe, ils ne légifèrent que sur les relations entre citoyens de divers États ou de diverses nations. Ils affirment ensuite ce principe général de droit : — lequel ne saurait jamais être trop enraciné dans la conscience des peuples, — que les lois ne peuvent avoir d'effet rétroactif.

Je suis, certainement, loin de condamner ou même de censurer la conduite des autres Confédérations. Les relations juridiques — qu'engendre le commerce entre les habitants des différents États, — sont telles et de telle importance, que l'unité des lois commerciales ne peut être que profitable. D'ailleurs la fédération n'est nullement contraire à l'unité, mais elle cherche par où la fonder le plus solidement, — par l'accord volontaire et spontané des peuples. La fédération respecte la variété partout où la variété existe, comme ne voyant

en elle aucun obstacle à sa propre existence; mais elle accepte et favorise aussitôt l'unité partout où la produisent des circonstances spéciales ou le développement naturel de la vie des nations. Des circonstances spéciales par exemple font, en Suisse, choses d'intérêt général, les digues et les bois, la chasse et la pêche, l'abolition des mainmortes; la fédération n'empêche pas qu'il y ait en Suisse une législation unique sur la pêche et la chasse, les bois et les digues, et qu'un seul article de la Constitution ferme à certains ordres religieux les portes de la République. Le développement du droit a, d'un autre côté, rendu possible en Allemagne l'unité des lois criminelles et de la procédure; la fédération en Allemagne s'empresse de la réaliser. Si demain, dans une Confédération quelconque, les peuples arrivaient à sentir la nécessité d'être régis dans le civil par un seul code, pourquoi la fédération s'opposerait-elle, si peu que ce fût, à ce que ce code s'écrivît; à ce que, par lui, tous les citoyens fussent gouvernés, et que, par lui, tous les tribunaux jugeassent? La fédération va à l'unité sans l'imposer; elle ne l'établit que là où elle la voit immédiatement assurée; les systèmes unitaires qui l'imposent ne la voient, d'ordinaire, assurée qu'après beaucoup de temps et une série de troubles et de conflits.

Ainsi, parce que j'examine en ce livre quelles affaires doivent être nécessairement sous la domination de la Confédération, il ne faut pas entendre que je m'oppose à ce que les peuples confédérés lui en confient d'autres. Ce à quoi je m'oppose décidément, c'est que, forçant la marche des choses, on cherche l'unité là où n'y consentent pas la vie diverse et quelquefois les sentiments différents des provinces. Les peuples n'ont pas de plus grand attachement qu'à leurs coutumes et à ces mêmes lois civiles dont je viens de faire mention; ils consen-

tent facilement à changer les lois commerciales ou les lois pénales, non celles qui déterminent la propriété et régissent les successions. En aucune Confédération on n'est parvenu encore à l'unité de ces lois, et il serait pour moi antifédéral de l'imposer, antifédéral et impolitique, parce que la loi civile touche à la vie intime des sociétés, et que toute réforme dont elles ne reconnaissent pas la nécessité les soulève et les trouble. Pourquoi ne pouvons-nous espérer que le temps ira en effaçant les différences qui, en cela, séparent les anciennes nations?

On voit comme les peuples confédérés sont arrivés sans effort à l'unité, dans un autre ordre de lois. Dans quatre Constitutions sont attribués à la compétence du pouvoir central les lois sur la propriété littéraire et artistique, les brevets d'invention, et des conditions nécessaires aux actes publics pour faire foi dans tous les États ; dans trois, les dispositions sanitaires. L'utilité de donner aux actes publics force de loi partout où ils seront présentés, et d'étendre à toute la nation les droits et priviléges des auteurs et inventeurs, a été si évidente aux yeux des sociétés qui se confédéraient, que toutes ensemble ont voulu, sur cette matière, l'unité du droit. Il n'était pas non plus possible qu'on méconnût l'importance et le caractère de généralité que réunissent les lois sanitaires. L'étrange est que, à l'exception de la Suisse, elles aient oublié l'enseignement. Sans la considérer comme essentielle en une Confédération, j'applaudis de toutes mes forces à la disposition de la Constitution helvétique sur ce sujet.

L'unité va s'établissant d'elle-même et n'a que faire, je le répète, de violenter la marche des peuples. Laissons la spontanéité sociale la réaliser en chaque Confédération. Il suffit, pour le résultat, de ne point enfermer le système dans d'inflexibles limites. En tous

les systèmes politiques, il y a quelque chose d'essentiel; et il y a beaucoup d'*accidentel* qui change avec les circonstances et les temps. Fixons l'essentiel, et abandonnons l'accidentel à la libre volonté de chaque peuple. J'ai réuni dans ce chapitre tout l'accidentel pour qu'il serve d'exemple. Je continue ma tâche d'abornages.

CHAPITRE VII

MOYENS QUI DOIVENT ÊTRE CONCÉDÉS AU POUVOIR FÉDÉRAL POUR L'EXERCICE DE SES ATTRIBUTIONS. LES TRIBUNAUX FÉDÉRAUX.

Nous avons déjà déterminé les attributions de la Confédération ; nous devons examiner les moyens qu'elle a de les exercer. Pour maintenir l'ordre dans les États, empêcher qu'ils ne cherchent la décision de leurs discordes sur le terrain des armes, repousser les invasions étrangères et défendre leurs droits vis-à-vis des autres peuples, il est indubitable qu'il faut, d'une part des tribunaux, d'autre part des forces de mer et de terre. Il en faut aussi pour l'exécution de leurs contrats et de leurs lois. Pour maintenir alors ces mêmes forces et ces mêmes tribunaux et remplir les autres fins qui leur sont déférées, il faut faire des dépenses, pourvoir aux fonds avec quoi les couvrir, et par conséquent ordonner et percevoir des impôts. Rien de plus essentiel que tout cela; sans quoi il n'y a pas de confédération possible.

Ainsi appartiennent à la Confédération :

6° L'ORGANISATION DE TRIBUNAUX FÉDÉRAUX;

7° L'ORGANISATION D'UNE ARMÉE ET D'UNE FLOTTE;

8° L'IMPOSITION ET LE PRÉLÈVEMENT DES CONTRIBUTIONS, NÉCESSAIRES A COUVRIR LES DÉPENSES.

Que ces attributions soient de la Confédération, personne ne le niera et personne ne le mettra en doute ; mais elles donnent toutes naissance à de telles questions, que je crois opportun de consacrer à chacune d'elles un chapitre.

Quelques-uns, convaincus de l'importance que j'accorde moi-même à l'administration de la justice, prétendent que tous les tribunaux doivent être sous la main de la Confédération. Je suis loin de partager cette idée. D'abord, ceci implique contradiction qu'il y ait unité de tribunaux et qu'il n'y ait pas unité de lois. En second lieu, c'est un système qui offre certainement peu de garantie que de confier l'application de lois spéciales à des juges qui les connaissent à peine, ayant étudié dans des cantons régis par d'autres institutions. D'un autre côté, les délits, chez presque tous les peuples civilisés, tombent sous l'action des jurés, qui sont, naturellement, locaux. Aussi, des quatre Constitutions que j'ai prises comme pierre de touche pour mes idées, celle d'Autriche est-elle la seule où je trouve l'organisation du pouvoir judiciaire et la nomination des magistrats attribuées à la Confédération. Le Reichsrath donne l'organisation ; l'empereur répartit les magistratures ; c'est en son nom qu'on juge et qu'on édicte les sentences (III, art. 11, *lettres* M, N). Cela ne se pratique pas toutefois dans la Confédération austro-hongroise ; en Hongrie, les tribunaux sont tout à fait indépendants de l'empire (III, art. 1er et 2e).

De même en Allemagne. Là, chaque État a son pouvoir judiciaire et sa loi organique des tribunaux ; chaque État nomme ses juges. Il n'y a pas même un tribunal fédéral pour les délits qui se commettent contre la Confédération ; la magistrature de l'État où ils se produisent est compétente pour les juger. On parle bien dans la Constitution d'un tribunal supérieur qui

doit connaître des crimes de haute trahison perpétrés sur un territoire mis en état de siège; mais il n'entre en l'exercice de ses fonctions que lorsqu'on a édicté des ordonnances précises sur sa compétence et ses procédures. Je ne sais ce qui s'est encore légiféré sur ce point. En Allemagne, bien plus, il n'y a ni un tribunal pour entendre les questions qui peuvent être suscitées entre les différents États, ni un tribunal de l'empire comme en Autriche. Si ces questions sont de caractère privé, elles suivent la destinée de celles qui surgissent entre particuliers; si elles sont de caractère public, elles vont au Conseil fédéral ou au Reichstag, selon la matière à laquelle elles s'appliquent. Les pouvoirs de la Confédération ne peuvent connaître d'aucune de ces questions sans l'instance d'une partie (art. 74, 75, 76 et 77).

Contre cette indépendance exagérée de l'administration de la justice, il n'y a en Allemagne que le principe déjà cité, par lequel sont valides et exécutoires par tout l'empire les sentences des tribunaux (art. 4, paragraphe 11; — loi du 20 juin 1869). Aujourd'hui même, en Suisse, il n'existe guère aucun contre-poids à la décentralisation judiciaire, quand il s'agit d'affaires civiles entre citoyens. En tout ce qui regarde le civil, chaque Suisse est soumis aux lois et à la juridiction du canton où il demeure; là doit aller le chercher quiconque veut le citer. Chaque canton a ses tribunaux, et ceux-là seuls peuvent juger l'actionné et saisir ses biens, quand même l'action du demandeur est purement personnelle. La Confédération intervient dans les affaires civiles qui ne s'exercent pas seulement entre citoyens. Il y a en Suisse, comme en Autriche, un tribunal fédéral qui juge des litiges entre la Confédération et les cantons, entre la Confédération et les associations ou les particuliers qui l'invoquent pour

des choses importantes, entre canton et canton, entre cantons et associations ou particuliers, toutes les fois que l'exige une quelconque des parties ou selon l'importance du procès; entre municipes de différents cantons pour les questions de droit de cité, entre les corps politiques quels qu'ils soient pour la question des individus sans patrie (art. 110).

Le tribunal fédéral a aujourd'hui en Suisse une grande importance; mais il est appelé à l'avoir bien plus grande, par l'article 114. L'assemblée peut, par cet article, lui donner les attributions qu'elle croit convenables pour assurer l'application uniforme des lois sur la capacité civile, sur l'échange; de toutes celles qui se rapportent au commerce des choses mobilières, de celles qui règlent la propriété littéraire et artistique et qui traitent de la poursuite pour dettes et faillites. Le tribunal peut, par ce moyen, évoquer devant lui, en première ou en dernière instance, la plus grande partie des procès et diminuer grandement la juridiction des tribunaux des cantons.

Le tribunal fédéral de Suisse connaît encore d'autres causes: des trahisons contre la Confédération et des rébellions ou attentats contre les autorités fédérales; des crimes ou délits contre le droit des gens; des crimes et délits politiques, source et conséquence de désordres ayant exigé l'intervention de l'armée fédérale, et de ceux qu'ont commis les fonctionnaires nommés par les autorités fédérales, chaque fois que celles-ci le réclament (art. 112). Il connaît aussi des réclamations des particuliers pour la violation des droits constitutionnels, concordats et traités (art. 113, paragraphe 3). Les autres délits sont soumis naturellement aux jurés des cantons.

Il est indubitable que la Constitution suisse est jusqu'ici celle qui s'ajuste le mieux aux principes fédé-

raux. Les délits contre la Confédération et les autres peuples, les questions civiles dans lesquelles figure un État ou la Confédération elle-même, il n'est ni logique ni juste qu'ils tombent sous la juridiction de tribunaux en qui ne vit point l'esprit de la nation. Je tiens, sans aucun doute, pour plus conforme aux bons principes la Constitution des États-Unis. Aux États-Unis, il n'y a pas un, mais plusieurs tribunaux fédéraux. Il y a les tribunaux de district, qui équivalent à nos tribunaux de canton (*de partido*); il y a les tribunaux de circonférence, qui sont nos *audiences;* il y a le tribunal suprême, qui réside à Washington. Ceux de district étendent leur juridiction à la partie d'un Etat, quelques-uns à un Etat tout entier; ceux de circonférence, qui sont au nombre de neuf, à plusieurs Etats (*the federal Government* by Ranson H. Gillet, 1871). Jusqu'où s'étend l'autorité de ces tribunaux? La section deuxième de l'article premier de la Constitution nous le dit en termes concrets et précis.

Les tribunaux connaissent des contestations dans lesquelles les Etats-Unis sont partie, de celles qui naissent entre deux ou plusieurs Etats, entre un Etat et les citoyens d'un autre Etat, entre citoyens de différents Etats, entre des citoyens d'un même Etat réclamant des terres dans d'autres Etats, entre un Etat et les citoyens de ce même Etat, et entre des Etats, citoyens ou sujets étrangers. Le lecteur voit qu'on ne réserve ici aux tribunaux des Etats que les affaires entre les citoyens d'un même Etat; cela est dans la rigueur du principe fédératif; cette même rigueur exige aussi que tous les cas qui affectent la Constitution, les traités, les lois et les attributions générales de la République, appartiennent aux juges fédéraux; tous ces cas se trouvent ici effectivement soumis aux tribunaux de la Confédération, par exemple, les banqueroutes, les

violations du droit des gens, les prises de mer et de terre, toutes les affaires de l'amirauté, etc., etc.; en sont de même, et c'est aussi logique, tout ce qui concerne les ambassadeurs, les agents diplomatiques et les consuls. Un tribunal suprême entend en première et unique instance ces causes et toutes celles dans lesquelles un Etat est partie : il n'entend les autres que par voie d'appel.

La Confédération n'intervient pas dans les affaires criminelles; celles-ci tombent toutes sous l'arrêt du jury, à l'exception de celles que soulève la Chambre des représentants, par l'usage du droit d'accusation que lui accorde la section 2e de l'article 1er contre le pouvoir exécutif et les ministres. Là où se commet le délit, là est le tribunal qui doit le juger. Dans le cas où il ne se serait commis dans le territoire d'aucun Etat, les lois fixent le lieu dans lequel doit s'instruire le procès (art. 3e, section 2e).

Pour moi, dans le système de la fédération, je le répète, il n'y a pas d'organisation judiciaire plus logique. Je ne l'amenderais qu'en un point. Je n'assujettirais pas aux tribunaux fédéraux les contestations entre habitants de divers Etats, à moins qu'une des parties litigieuses le demandât. On doit toujours laisser aux parties la liberté de se soumettre à la juridiction qu'elles préfèrent. Il se peut d'ailleurs qu'elles aient cette liberté, mais je l'ignore.

CHAPITRE VIII

MOYENS QU'IL FAUT CONCÉDER AU POUVOIR FÉDÉRAL POUR L'EXERCICE DE SES ATTRIBUTIONS. — L'ARMÉE ET LA FLOTTE.

L'armée et la flotte ne donnent pas lieu, dans le système fédéral, à moins de questions que les tribunaux. Si la Confédération dispose de grandes forces, c'est un péril pour l'autonomie des provinces ; si de petites, elle court le risque d'être impuissante à exiger des provinces en certains cas donnés l'accomplissement des lois. Les pouvoirs centraux sont, d'habitude, envahisseurs, les provinces défiantes et rebelles ; prévenir à la fois les invasions des uns et les rébellions des autres est en vérité tout un problème. Laissera-t-on les provinces désarmées? Les laissera-t-on s'armer à leur fantaisie? Dans le premier cas, on les prive de tous moyens de défense contre les usurpations de l'Etat ; dans le second, on leur donne un motif de ruine et on compromet la paix publique. Et comme il est facile alors qu'elles choisissent, pour enceinte de leurs différends, le champ de bataille !

Fidèle à mon système pratique, je commencerai par examiner ce que prescrivent sur cette matière les quatre Constitutions. Par la Constitution germanique,

tout Allemand est obligé à servir personnellement trois ans dans l'armée active, quatre dans la première réserve, cinq dans la seconde. Chacun appartient au contingent de son Etat, mais fait partie des forces fédérales, l'armée fédérale n'étant que la somme des contingents que donne chaque Etat de l'empire. Le chef suprême de cette armée est l'empereur, ou le roi de Prusse, qui a le droit de s'informer, par l'intermédiaire de ses inspecteurs, de la situation des contingents et d'ordonner la correction des défauts dont ils sont atteints. L'empereur peut et doit faire en sorte que tous les corps soient complets et aptes au combat, et que dans tous soient pareils l'organisation et la formation, l'armement et le commandement, l'instruction du soldat et la hiérarchie des officiers. Il lui incombe de distribuer ses contingents, d'organiser la landwehr, ou seconde réserve, de déterminer les points du territoire fédéral où doivent être entretenues des garnisons, de donner aux diverses parties de l'armée l'ordre de se mettre sur le pied de guerre. Il nomme le chef supérieur de chaque contingent, les officiers qui doivent commander les troupes des contingents divers et les commandants des forteresses. Il ne nomme pas les généraux de chaque corps ni ceux qui, sans l'être, doivent en exercer les fonctions, mais il intervient dans leur nomination. De son autorité, et sans consulter personne, il construit des places fortes où il le juge convenable, et, comme on l'a déjà vu, déclare en état de siège la partie du territoire fédéral où il croit menacée la sécurité publique (art. 57, 59, 63, 64, 65 et 68).

Toutes les forces de la Confédération constituent une seule armée, et, en conséquence, tous les régiments suivent une même numération, sont tous habillés à la prussienne, se régissent tous par une même loi militaire,

et doivent tous à l'empereur une obéissance absolue qu'on leur fait jurer au pied de leurs drapeaux. Malgré cela, chaque contingent ne cesse d'avoir son chef immédiat dans l'autorité supérieure de son État respectif. A cette autorité, assemblée ou prince, il appartient de nommer les officiers que ne nomme pas l'empire, de passer en revue les troupes, de les doter d'insignes extérieures, et de les employer toutes aux nécessités de l'ordre intérieur ainsi qu'aux garnisons du territoire (art. 61, 63, 64 et 66).

La marine fédérale de guerre est complètement aux ordres de l'empereur. Il la crée, il l'organise, il l'augmente ou diminue à sa volonté; il nomme tous les officiers et tous les employés; il la dirige et la commande. Officiers, employés, équipages, troupes doivent lui prêter serment de fidélité. La Confédération couvre les dépenses et donne le personnel pour le service, mais elle n'intervient ni dans la constitution ni dans le mouvement de la flotte. Toute la population des côtes de l'empire est obligée à servir dans la marine. Le port de Kiel et celui de Jahde sont les ports fédéraux de guerre (art. 53).

Cette organisation de l'armée et de la flotte est le produit de circonstances particulières. L'Allemagne, pour arriver à ce qu'elle est, a dû lutter contre deux grandes nations, l'Autriche et la France. Elle les a vaincues; mais en même temps elle a, en elles deux, une perpétuelle menace. L'Allemagne a dû se prémunir contre ces dangers. Elle ambitionne, d'un autre côté, à devenir l'arbitre des destineés du continent, et se croit, avec raison, appelée à être le rempart des peuples de l'Occident contre les formidables invasions de la Russie. Elle ne pouvait faire moins que de penser à une forte armée et à une puissante flotte.

Mais aujourd'hui l'autonomie des États n'est pas

compromise pour cela. Chaque État dispose après tout d'une partie de l'armée proportionnée au nombre de ses habitants. L'empereur la commande en chef; mais l'État l'a à ses ordres immédiats. Contre les usurpations possibles de l'empereur, chaque État peut compter d'abord sur ses armées et puis sur celles de ses voisins, aussi intéressés à son indépendance qu'à la sienne propre, puisque dans les Confédérations le péril d'un État est réellement le péril de tous. Ce risque était grand quand la Confédération était limitée aux nations du Nord, parce que la Prusse seule pesait plus que toutes les autres réunies, mais il a disparu depuis que celles du Midi sont entrées dans la Ligue. La Prusse, tout en étant le noyau et l'État le plus fort de la Confédération, est loin de pouvoir s'imposer à toute l'Allemagne, les dispositions sur l'armée étant, comme elles le sont, beaucoup moins limitées en ce qui regarde la Bavière et le Wurtemberg, par l'effet des traités des 23 et 25 novembre 1870 (appendix au titre 11). La marine, quel pouvoir a-t-elle contre l'autonomie des États, puisque deux seulement sont au bord de la mer, ayant d'ailleurs pour bouclier la Confédération tout entière? Aussi les États sont plus à l'abri de la Confédération que la Confédération à l'abri des États.

La Constitution de l'Autriche n'est pas si concrète; elle laisse à la charge du Reichsrath les questions relatives à l'engagement, à la réglementation et à la durée du service militaire, la détermination du chiffre auquel l'armée monte chaque année, les dispositions sur la fourniture des bagages et des vivres, le logement des troupes, la délimitation des droits qui appartiennent aux autorités des différents royaumes et provinces pour l'exécution des lois et l'emploi de la force, qu'elle soit permanente ou seulement convoquée dans des cas spéciaux pour conserver ou rétablir l'ordre (II, art. 11,

lettre *b*; IV, art. 11). L'empereur se déclare chef suprême de l'armée, rien de plus (IV, art. 5e); la direction, le commandement et l'organisation de toutes les forces le regardent exclusivement, même pour la Hongrie (III, art. 5e). La Hongrie reste libre de fixer son contingent, de l'administrer et de le distribuer comme il lui plaît le mieux, et de définir les relations, les droits et les devoirs des individus qui le composent (III, art. 1er, lettre *b*). Aussi n'y a-t-il pas dans la Confédération austro-hongroise l'unité militaire qu'il y a dans la germanique; mais oui bien en Autriche. En Autriche, l'armée est plus une qu'en Allemagne et les provinces moins fortes pour défendre leur autonomie.

En Suisse, on suit une autre marche. La Confédération ne peut avoir de troupes permanentes. Chaque canton a les siennes, mais si peu nombreuses que, sans la préalable autorisation du pouvoir fédéral, elles ne peuvent compter plus de trois cents soldats. La gendarmerie n'est pas comprise dans le nombre. Il y a, sans doute, des forces fédérales, soit pour maintenir l'ordre, soit pour défendre l'indépendance et les droits de la République. Tout citoyen suisse est obligé au service des armes; il passe, comme en Allemagne, par l'armée active et les deux réserves. Les forces fédérales se composent des corps des cantons et de tous les Suisses qui, sans y appartenir, sont aussi soldats. La Confédération dispose de toutes ces forces et de tout le matériel de guerre prévu par les lois, et, si le péril s'accroît, de tous les hommes utiles, qu'ils soient ou non au service, et de toutes les ressources de guerre des cantons. A la Confédération appartient d'édicter les dispositions qu'elle estime convenables sur l'organisation des troupes; à elle de les instruire, de les équiper et de les armer. Elle peut, moyennant indemnité, se servir ou même se rendre maîtresse des places fortes et des édifices

militaires qui existent dans les cantons. Elle jouit du monopole de la fabrication et de la vente de la poudre de guerre (art. 13, 18, 19, 20, 22 et 41).

C'est l'assemblée fédérale qui a le droit de disposer de toutes les forces : mais, si elle est en vacances ou s'il y a urgence, le Conseil, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, peut aussi lever autant de troupes que l'exige la gravité du cas. Il doit convoquer les deux Chambres, mais seulement quand il y a plus de deux mille hommes à appeler sous les drapeaux, et qu'ils doivent rester plus de trois semaines sous les armes (art. 85, paragraphe 8; art. 102, parag. 11).

Malgré tout, ce qu'il y a ici de plus garanti, ce sont les cantons. Ils ont des troupes permanentes, quoique peu nombreuses, et la garde de l'ordre public; et, en tant que ne le prohibent pas expressément la constitution et les lois fédérales, ils disposent de toutes les forces de leur territoire (art. 19). La législation sur l'organisation de l'armée regarde l'assemblée; mais c'est aux cantons à exécuter les lois et à équiper l'armée à la charge de la cassette de l'Etat. Il leur appartient, quoique toujours sous les prescriptions générales que la Confédération leur transmet, de composer les corps respectifs de l'armée, de veiller à ce qu'ils ne diminuent point par la suite de radiations non remplacées, de nommer et d'élever en grade les officiers et les chefs (art. 20 et 21). Commènt les cantons pourraient-ils craindre d'être absorbés par la Confédération? Celle-ci prescrit que, lorsque des considérations militaires ne s'y opposent pas, chaque corps de troupes doit être composé des soldats du même canton (le même article 21).

Au fond, à bien l'examiner, les systèmes suisse et allemand ne sont pas si différents qu'il paraît à première vue. La différence principale consiste dans le chiffre

de l'armée active : ici, en Allemagne, grand; là, en Suisse, très-minime. En l'une et l'autre nation, il n'y a qu'une armée, et elle est composée des contingents de divers Etats; dans l'une et dans l'autre, chaque Etat dispose, en premier lieu, des troupes de son territoire. Les différences sont vraiment accidentelles.

Il n'en est pas de même aux Etats-Unis. Là, la Confédération a son armée et sa marine, non une armée ni une marine composées exclusivement des levées de chaque Etat, mais une armée et une marine qu'elle recrute, qu'elle organise, qu'elle commande et qu'elle paye. Il y a dans chaque Etat une milice dont sont membres, de par la loi, tous les hommes valides de 18 à 45 ans; mais cette milice, si elle fait bien partie de l'armée, la renforce et la complète quand il s'agit d'étouffer une rébellion ou de chasser l'étranger, ne la constitue pas toute, comme en Allemagne et en Suisse. Les Etats contribuent encore moins à la marine : elle est purement fédérale, comme dans l'empire germanique, et s'alimente de gens qui s'enrôlent dans ses divers corps.

Aussi, selon la Constitution, il appartient au Congrès de lever et de maintenir des armées, d'équiper et de maintenir une flotte, d'édicter des lois pour l'organisation et le bon régime des forces de terre et de mer; d'appeler au service de la nation la milice des États quand l'exigent l'exécution des lois, la conservation de l'ordre, ou la patrie en danger; de veiller à ce que cette milice se trouve organisée, armée et disciplinée, et de prendre soin surtout du bon gouvernement de celle qui peut être mise un jour sur le pied de guerre (art. 1er, section 8). Le commandement en chef non-seulement de la marine et de l'armée, mais encore de cette milice (quand elle est appelée sous le drapeaux des États-Unis), appartient au président de la république

(art. 2, section 2). Les États ont, pour leur part, le droit de nommer les officiers de cette milice, celui de la diriger selon le règlement disciplinaire prescrit par le Congrès (art. 1er, section 8), de la commander et de l'employer à toutes les nécessités de l'ordre intérieur, tant qu'elle n'est pas appelée au service de la république.

Pour moi, ce système est préférable. Celui de l'Autriche est le propre d'une nation unitaire. Celui de l'Allemagne est atteint d'inconvénients qui n'ont pour contre-poids que la présence, à la tête de la Confédération, d'un État comme la Prusse, qui pourrait étouffer avec son contingent seul les révoltes qui éclateraient dans une province quelconque, et tenir tête aux premiers chocs d'une armée étrangère. Celui de la Suisse est, sans conteste, le plus démocratique et le moins coûteux, mais aussi le moins convenable aux peuples turbulents. A ma manière de voir, chaque État doit avoir sa force armée et la Confédération la sienne, surtout si, comme aux États-Unis, il se trouve à la tête de la république, non un État plus ou moins fort et vigoureux, mais un simple district neutre de dix milles carrés. Les États doivent avoir des forces propres pour être autonomes; la Confédération, les siennes, pour être un pouvoir central; et on ne conçoit pas un pouvoir sans force.

La difficulté est de marquer la limite et le lien des unes et des autres. Il est bien évident, en effet, qu'on ne peut concéder ni à la Confédération ni aux États le droit de les augmenter *ad libitum*, ni les laisser si indépendantes qu'elles ne puissent se prêter un mutuel et nécessaire secours. Elles doivent être, dans mon opinion, combinées de façon que celles de la Confédération ne puissent rien contre celles de la majeure partie des États, ni celles de la moindre partie des États contre celles de la Confédération, et que le concours de toutes

soit indispensable dans les cas de graves désordres et de guerres. Il convient de ne pas perdre de vue que la Confédération et les États sont deux choses qui, bien que distinctes, coexistent l'une en l'autre et, surtout à l'égard des autres nations, ont une vie commune. Quant à déterminer numériquement ces relations, le lecteur comprendra surabondamment qu'elles doivent varier selon les circonstances de chaque peuple et qu'il n'est pas possible, quand on parle en thèse générale, de les réduire à des expressions arithmétiques. Passons à la question des finances.

CHAPITRE IX

MOYENS QU'IL FAUT CONCÉDER AU POUVOIR FÉDÉRAL POUR L'EXERCICE DE SES ATTRIBUTIONS. — LES FINANCES.

La question des finances ne manque pas d'offrir, chez les peuples gouvernés fédéralement, ses difficultés. Les États qui les composent ont accoutumé à avoir des frais accrus, et il n'est pas rare qu'ils aient épuisé toutes les formes d'impôt. D'où la Confédération tirera-t-elle ses ressources? Il se présente aussitôt un moyen très-simple : la Confédération peut répartir entre les États, à proportion de la richesse connue de chacun, le montant de ses dépenses, et laisser chaque État percevoir comme il lui plaît la cote qui lui échoit. De cette manière, elle n'a pas à étendre jusqu'aux contribuables mêmes son action économique, ni à troubler celle de la province ni celle de la commune : elle n'a pas à augmenter, par les frais d'une nouvelle administration, le poids plus ou moins écrasant de ses impôts. Mais sera-t-il convenable qu'elle ait absolument ses finances, et par conséquent sa vie, à la merci des États? Je dirai pour les finances comme pour l'armée : la Confédération doit, à mon avis, disposer de ressources propres.

Que pour ce dont elle a besoin elle ait recours, si elle ne peut faire autrement, aux provinces, à la bonne heure! Au lieu de la censurer, je l'applaudirai, parce que cela créera une plus grande dépendance entre la Confédération et les États : mais je ne saurais l'applaudir si elle se condamnait à voir tous ses fonds dans les coffres des Etats.

On me dira qu'avec cela je laisse la question en suspens; je le nie. D'où la Confédération doit-elle tirer ses rentes propres? continuera-t-on interrogativement. A la vérité, il ne conviendrait pas qu'elle allât les chercher aux mêmes sources que les provinces. On courrait le risque que, à force de les exploiter, elle les détruisît; et il arriverait que tantôt la propriété, tantôt une industrie, tantôt une branche de commerce fléchirait sous le poids de doubles impôts. Le recouvrement serait aussi difficile pour la Confédération que pour les États, et il y aurait déficit dans les deux suppositions. Pour obvier au mal, je ne sais qu'un remède : c'est de réserver à la Confédération certaines contributions déterminées et laisser les autres aux provinces. De ces contributions, quelques-unes semblent certainement indiquées pour cette retenue. Nous avons vu que, par le caractère de généralité qu'ils possèdent, certains services appartiennent essentiellement à la Confédération. Tels sont, en premier lieu, les postes et les télégraphes. Les bénéfices que produisent les uns et les autres, qui peuvent être et sont même considérables, doivent entrer naturellement dans les caisses fédérales : y doivent entrer, pour la même raison, ceux de la frappe de la monnaie et tous les monopoles que la Confédération exerce, en attendant qu'il convienne de les abolir.

Mais il y a pour la Confédération une autre source de revenus aussi naturelle et plus féconde. Nous avons vu que les douanes tombent sous le domaine exclusif

du pouvoir central. Comme il incombe à la Confédération de fixer la taxe, en mettant en compte à la fois les nécessités de l'industrie et celles des finances, à elle doivent aussi appartenir les bénéfices que procure la taxe, non-seulement ceux de la taxe, mais aussi tous ceux qui proviennent des droits de navigation et de port, la marine, celle de guerre comme de commerce, étant un autre des rameaux de l'administration de l'État. C'est seulement si toutes ces ressources ne donnent pas des moyens suffisants pour couvrir les dépenses, que la Confédération peut et doit recourir aux provinces. Qu'elle recoure alors aux provinces, mais qu'elle se garde de mettre la main dans les tributs que celles-ci ont déjà imposés.

Cependant des circonstances extraordinaires peuvent subvenir, aux dépenses desquelles ne suffisent point les rentes de la Confédération et dont les États ne peuvent non plus tout de suite combler le vide. Il est évident qu'en ces cas la Confédération a le droit de recourir au crédit. *Primum esse.* Elle lèvera des emprunts, donnera des garanties, stipulera les conditions de payement; l'intérêt et le remboursement du capital seront naturellement à la charge de tous les États. Ou de nouveaux impôts fédéraux seront établis à cet effet, ou on fera de nouvelles répartitions.

Les quatre Constitutions prescrivent cela plus ou moins en matière de finance. Si celle d'Autriche est peu explicite sur ce point, celle de l'Autriche-Hongrie l'est beaucoup plus. Celle-là est presque sur les limites du régime unitaire, et celle-ci est déjà excessivement décentralisatrice. L'empire manque de ressources propres pour faire face aux dépenses communes des deux royaumes.

L'Autriche et la Hongrie y fournissent proportionnellement, au moyen de sommes que doivent fixer à

époques déterminées leurs pouvoirs législatifs, le Reichsrath et la Diète. Remarquez au passage le vice de ce procédé. Il peut arriver que le Reichsrath et la Diète ne parviennent pas à un accord. La Constitution décrète qu'en ce cas l'empereur détermine le chiffre, mais seulement pour une année. S'il s'agit d'un emprunt, les difficultés sont encore plus grandes. Avant tout, la représentation de la Hongrie et celle de l'Autriche doivent l'accorder séparément, et, après l'avoir accordé, fixer ensemble les conditions (III, art. 3).

La Constitution d'Allemagne est plus dans les bons principes. Pour subvenir aux dépenses communes, dit l'article 70, les excédants des années antérieures serviront tout d'abord, s'il y en a, sinon la rente des douanes, le montant de la contribution générale des consommations et le produit des télégraphes. Si ces ressources ne suffisent pas, les États devront couvrir le reste au prorata de leur population, en attendant que s'établissent de nouveaux tributs fédéraux. Dans les cas extraordinaires, ajoute l'article 73, on pourra lever un emprunt à la charge de la Confédération par une loi de l'assemblée. J'ignore comment, ici, les consommations se prélèvent pour le Trésor; elles ne me paraissent pas devoir être considérées comme tribut fédéral, encore moins si le Trésor les recouvre directement. La Confédération perçoit encore en Allemagne les droits de mer et même, je crois, en tout ou en partie, ceux du timbre.

La République suisse dispose, pour couvrir ses dépenses, de la rente de ses biens, de celle des douanes, de celle des postes et télégraphes, de celle de l'étang salin et de la poudre, de la moitié du rapport des rachats militaires, de la quote-part que la loi assigne aux cantons selon la richesse imposable que chacun d'eux

possède. Elle a aussi les produits de ses hôtels de monnaie, et encore, après 1890, les droits que recouvrent les cantons et communes sur les vins, les autres boissons alcooliques, et différents autres articles (art. 29, 30, 31, 32, 36, 38, 41 et 42). Elle peut aussi, du consentement de l'assemblée fédérale, lever des emprunts (art. 85, paragr. 10). Sans la tendance aux impôts de consommation, on pourrait difficilement trouver un régime plus fédéral et plus simple.

La Constitution des États-Unis donne à la Confédération de bien plus larges facultés. Le Congrès est autorisé à imposer tout genre de contributions, soit directes, soit indirectes. Les directes, il doit les répartir conformément au cens de population de chaque État; les indirectes, il doit les établir uniformément sur tout le territoire de la République. Sont également siens les bénéfices de la frappe de la monnaie, les droits maritimes, le rendement des postes et des télégraphes et la rente des douanes. Les douanes sont, surtout, la source de ses revenus. Les États ne peuvent, sans l'assentiment du Congrès, grever d'un impôt d'aucune sorte les importations ni les exportations, et, quand même ils y sont autorisés, ils ne peuvent distraire du produit de l'impôt que le nécessaire pour l'accomplissement de leurs lois d'inspection et de surveillance. Le produit liquide doit passer intégralement dans les caisses fédérales. Les États n'ont à exiger non plus aucun droit de tonnage (art. 1er, sections 8, 9 et 10).

Malgré la liberté accordée au Congrès, le système tributaire des États-Unis était, avant la guerre, simple et conforme aux principes fédéraux. La guerre est venue le compliquer en 1862 avec l'*internal revenu*, contribution qui, chaque année, s'étend à plus d'objets et grève principalement la circulation des produits. La nécessité n'a pas de loi, et les anciennes rentes ne

suffisaient pas véritablement à payer les intérêts de l'énorme dette alors contractée et qui, en sept ans, de 1860 à 1866, s'éleva de 64 millions à 2783 de *duros*. Mais, selon mon opinion, au lieu d'établir et de percevoir elle-même les droits intérieurs (chose qui l'a obligée à étendre par tout son territoire le personnel de sa trésorerie), la Confédération eût mieux fait de répartir entre les États l'excès de ses dépenses sur ses revenus. Même chez les peuples unitaires, c'est pour moi une chose contraire à la bonne gestion économique que l'existence simultanée de deux fiscs dans une même localité; il est presque inévitable que cela donne naissance à des conflits.

Il serait inutile d'ajouter que la Confédération a aussi le droit d'emprunter de l'argent sur son crédit (art. 1er, section 8). Elle en a usé en tous temps, et plus que jamais en ces dernières années, dans lesquelles elle a déclaré comme monnaie légale les bons de son Trésor. Avec ces bons, admissibles comme payement de toutes les obligations, sauf les intérêts de la dette publique et la rente des douanes, non-seulement elle s'est sauvée de grandes difficultés, mais elle a aussi établi un nouveau système fiduciaire par lequel, sans avoir besoin de ressusciter sa banque nationale, deux fois tentée et deux fois morte, elle règle et garantit l'action de celles de toute la République, lesquelles, il y a quelques années, dépassaient 1700! (*The federal government by Ranson Gillet.*)

Il y a encore, dans les finances des Confédérations, une question sur laquelle je me crois obligé de dire quelques mots. D'aucuns soutiennent que non-seulement la Confédération doit s'attribuer des ressources, mais qu'elle doit encore intervenir dans la détermination de celles que les provinces choisissent pour elle. Je n'accepte pas cette intervention, comme étant

incapable d'empêcher que les provinces et les États n'établissent, sur les impôts fédéraux, aucune sorte de surcharges. Comme la nation, pour son régime économique, obéit à son propre critère, les États — hier nations ! — doivent aussi obéir à leur critère, pour fixer leurs revenus aussi bien que leurs dépenses. Prétendre que le critérium de la Confédération est supérieur à celui des peuples qui la composent, c'est nier la cause et le principe de la fédération et tomber dans l'unitarisme.

CHAPITRE X

LES POUVOIRS FÉDÉRAUX. — COMBIEN ET QUELS ILS DOIVENT ÊTRE. — QUELLES RELATIONS DOIVENT LES UNIR.

Étant définies les attributions de toute Confédération, il est nécessaire que nous examinions comment et par qui elles peuvent être pratiquées. Jusqu'à présent, la fédération a été, sous ma plume, une simple idée, une abstraction, un mot. Je dois maintenant la concréter et la convertir en fait. Pour cela, je ne puis moins faire que de l'incarner en un pouvoir ou en un ensemble de pouvoirs. Les attributions et les fonctions politiques supposent immédiatement des entités politiques, et toute entité politique prend corps et s'informe en un pouvoir public. Quel est ou quels sont le pouvoir ou les pouvoirs d'une Confédération?

Toute Confédération est essentiellement représentative. Il n'est pas possible qu'elle vive ni même qu'elle se constitue sans un corps de gens députés par les nations qui la forment ou avec lesquels il s'agit de la former. Aussi, toute Confédération, autant dans les siècles anciens que dans les modernes, aussi bien quand a prédominé l'absolutisme que quand ont prévalu les démocraties, a eu pour premier et principal organe une assemblée, sous le nom de Conseil, ou de

Diète, ou de Chambre. Mais les assemblées, aptes à délibérer, résoudre et même juger, ne le furent jamais à l'exécution de leurs contrats ni de leurs sentences. Bientôt il s'éleva à côté un autre pouvoir plus simple qui eut pour objet de faire accomplir les décrets de la Confédération et se personnifia ici en un chef, là en un général, ailleurs en un empereur, autre part en un conseil fédéral ou en un président de la République. En quelques primitives Confédérations, ce même pouvoir était passager. Il naissait seulement en des circonstances extraordinaires, quand, par exemple, on acceptait ou on déclarait la guerre. Alors l'assemblée nommait et revêtait d'une grande puissance le général qui devait commander les armées communes. La paix rétablie, le général disparaissait, et l'assemblée restait. Mais cela arrivait seulement dans des Confédérations, pour ainsi dire, presque rudimentaires. Chez les Grecs, les deux pouvoirs coexistèrent d'une manière permanente.

Ce que n'eurent jamais les anciennes Confédérations, ce fut le pouvoir judiciaire. Elles ne concevaient pas qu'il pût tomber sous leur juridiction d'autres différends que ceux qui surgissaient entre leurs divers peuples; et ceux-là, comme étant de nature politique, elles les considéraient de la compétence absolue de l'assemblée. Aussi celles de l'antiquité ni celles du moyen âgé n'eurent-elles deux Chambres comme les Confédérations de nos temps. Il y avait dans la Confédération germanique d'autrefois non deux, mais trois corps qui légiféraient : celui des électeurs, celui des princes, et celui des cités de l'Empire; pourtant ils ne constituaient pas véritablement trois Chambres, mais trois bras d'une seule et même Diète. Bien que séparément, ils délibéraient à la fois sur les mêmes sujets et additionnaient leurs votes, si bien qu'il n'y avait pas loi, s'il n'y avait unanimité.

L'idée de deux assemblées est récente; mais elle est née

avec une telle force qu'il n'y a aucune Confédération qui ne les ait. Comment ce qui hier n'existait en aucune Confédération est-il devenu si général aujourd'hui? Les Confédérations modernes, beaucoup plus parfaites que celles d'aucun autre temps, embrassent, comme nous venons de le voir, les multiples et nombreuses relations qui peuvent s'établir entre deux peuples. Elles ne voient pas leur fin unique, ni même leur fin principale, dans la double nécessité de la défense et de la guerre. Elle visent l'ordre intérieur, la facilité de l'échange, la meilleure administration de la justice, la protection des confédérés dans les autres nations; elles garantissent la liberté et l'égalité des droits et des devoirs des citoyens; elles ont à leur charge une multitude de services; elles ont des instructions et des lois propres, une armée, une flotte, des finances, un ensemble enfin de manifestations et de choses qui les convertissent presque en êtres distincts des provinces ou États qui les composent. Elles ne se *sentent pas* seulement comme confédérations de peuples, mais aussi comme nations, c'est-à-dire comme de nouvelles entités politiques, ayant une vie spéciale et des conditions spéciales de vie. Le sentiment de ces deux phases de leur personnalité est celui qui a principalement donné naissance aux deux assemblées : en l'une, chaque Confédération est représentée comme nation, comme Confédération dans l'autre. En employant les noms sous lesquels nous désignons ici les deux Chambres, la Confédération est ordinairement dans le sénat, la nation dans le congrès (l'assemblée).

Il est, à ma manière de voir, impossible qu'une Confédération puisse, sans les trois pouvoirs, ni marcher sans obstacle ni remplir la fin de son existence. Il faut créer et organiser les trois pouvoirs, et leur donner indépendance et force; faire en sorte que chacun ait son

orbite bien déterminée et soit, en elle, aussi puissant et libre qu'impuissant en dehors d'elle. Selon que l'indiquent les mots mêmes dont on les nomme, le législatif doit légiférer, l'exécutif exécuter, le judiciaire juger ou, ce qui revient au même, décider des droits douteux et chercher et punir les délinquants. L'invasion de l'un sur le terrain de l'autre est la cause première du désordre et de la ruine de la justice. C'est pourquoi j'applaudis, contre l'avis de beaucoup, à la conduite des peuples qui ont soumis à un tribunal fédéral les questions mêmes de droit public entre les États. Une même affaire peut, indubitablement, tomber sous l'autorité de deux ou plusieurs pouvoirs, mais non pour une même fin, ni au même point de vue.

Tout ce qui est l'objet de la Confédération tombe sous le pouvoir législatif, mais seulement en tant que cela est matière à loi ou à règlement; en tant qu'action, cela tombe sous l'exécutif; et sous le judiciaire, en tant qu'application de droit au fait ou en tant que différend entre des personnalités juridiques distinctes. Nous avons vu, par exemple, que les discordes entre les États sont de la compétence de la Confédération. Il appartient au pouvoir législatif d'édicter des lois pour les éviter et les rompre ; au judiciaire de les résoudre; à l'exécutif de les réprimer, si les États, récusant la juridiction ou ne se conformant pas à l'arrêt des tribunaux, recourent aux armes. Il appartient ensuite encore au pouvoir judiciaire de châtier les insurgés. La paix et la guerre sont aussi, comme on le sait, de la compétence de la Confédération. Si la nation se voit attaquée à l'improviste par l'étranger, il appartient aussitôt au pouvoir exécutif de le chasser; au législati d'examiner les causes de l'invasion et s'il ne les estime pas justes ou ne peut les empêcher, de voter les contributions et de lever les emprunts et les troupes néces-

saires pour soutenir la lutte. S'agit-il d'une invasion non point passive, mais active? Au pouvoir législatif il échoit de déclarer la guerre; à l'exécutif de la faire; et si demain des occasions de paix se présentent, à l'exécutif les préliminaires, au législatif le traité. Au judiciaire incombent seulement les questions qui naissent soit des décrets du législatif, soit du traité fait.

Je pourrais multiplier les exemples; mais je crois que ceux-là suffisent. Il est très-facile de déterminer logiquement les attributions des trois pouvoirs, en ne perdant jamais de vue les fins de chacun et la nécessité qui lui donne naissance. Malgré cela, les quatre Confédérations sont loin de les avoir déterminés de la même manière: mais quand donc les peuples ne modifient-ils pas, selon les circonstances de temps et de lieu, les conclusions de la raison absolue? La déclaration de guerre appartient encore en Autriche au pouvoir exécutif (IV, art. 5). La Constitution ayant été rédigée peu après la défaite de l'empire par le roi de Prusse, on n'a pas cru opportun de dépouiller l'empereur d'une si importante prérogative. Il en fut de même en Allemagne. La Constitution, qui se fit la même année, pour la seule Confédération du Nord, armait aussi l'empereur Guillaume de cette faculté. Elle ne lui est plus octroyée, comme nous l'avons vu, par la Constitution de 1871, écrite pour toute l'Allemagne après la défaite et l'humiliation de notre voisine, la France (art. 11). La Suisse et les États-Unis ne confièrent cette faculté qu'à leurs assemblées.

Pour moi, appartiennent au pouvoir législatif non-seulement les déclarations de guerre, mais aussi les traités de paix et les pactes quelconques avec les autres peuples. En cela, la Constitution suisse est supérieure à toutes les autres, qui soumet sans distinction à ses assemblées toutes les alliances et tous les traités que le Conseil fédéral conclut (art. 85, paragraphe 5). Je

ne suis ni pour les restrictions de l'Allemagne et de l'Autriche, qui laissent certains traités à la discrétion du pouvoir exécutif (art. 11 ; II, art. 11, lettre *n*) ; ni pour celles des États-Unis, qui les livrent tous au pouvoir du sénat et du président de la république (art. 2, section 2). Une nation ne peut s'obliger que par sa légitime représentation en assemblée, et tout traité oblige.

Je ne descendrai pas à de plus grands détails, pour ne pas rendre ennuyeux un si long travail. Je dirai seulement quelques mots sur les relations des trois pouvoirs. De ce que chaque pouvoir a la faculté de se mouvoir librement dans le cercle de ses attributions, il ne doit pas vivre, vis-à-vis des autres, en une complète indépendance. L'exécutif ne peut rien moins qu'être responsable de ses actes devant la nation, dont il exécute les opinions. Pendant les vacances de la Chambre, il doit en revanche jouir du droit de les convoquer et même se hâter de prendre des résolutions, si d'extraordinaires circonstances et d'imminents périls l'exigent ainsi. L'initiative des lois doit être naturellement dans les assemblées ; mais le pouvoir exécutif doit pour le moins avoir la faculté de proposer les réformes que lui conseille la constante expérience des affaires. Il touche de plus près et plus immédiatement que les Chambres les imperfections des lois, surtout de celles qui se rapportent au gouvernement de l'État. Le pouvoir judiciaire lui-même doit avoir le droit et même l'obligation d'apporter à la connaissance du législatif les vices et les lacunes qu'il observe dans les codes.

Qu'on prenne garde, pourtant, à ne point exagérer cette mutuelle dépendance des trois pouvoirs ! En Autriche, l'exécutif convoque, suspend et dissout la Chambre des députés, c'est-à-dire précisément la Chambre où sont représentés directement les royaumes et les provinces de l'empire. En Allemagne, il a le

même droit vis-à-vis des deux assemblées, à quelques conditions, — celle entre autres que l'empereur devra réunir le Conseil fédéral quand le tiers des conseillers le réclame. — Ces clauses, qui ne sont que des réminiscences de monarchies constitutionnelles unitaires, — gouvernements de transition entre les rois et les peuples, — sont véritablement absurdes en toute Confédération. En Confédération, rien n'est supérieur à la volonté des confédérés, et celle-ci est dans la Confédération même ou dans les corps qui la personnifient. Les Chambres doivent, comme en Suisse et aux États-Unis, se réunir et se dissoudre conformément à la Constitution de l'État, et ne suspendre leurs sessions que par leur droit propre. Le pouvoir exécutif n'a pas à intervenir dans ces actes des assemblées, sinon dans le cas dont il a été parlé au chapitre précédent, ou quand les deux Chambres, voulant suspendre leurs sessions, ne peuvent se mettre d'accord sur le terme de l'ajournement (Const. Autriche, II, art. 19; —Constit. Allem., art. 12, 13 et 14; — Constit. Suisse, art. 86; — Const. des États-Unis, art. 1er, section 4; art. 2, section 3).

Il y a encore une autre réminiscence des monarchies constitutionnelles, laquelle est aussi absurde dans les Confédérations : c'est le droit de *veto* de l'exécutif aux résolutions du législatif. L'ont consigné, toutefois, dans leur Constitution, directement les États-Unis, indirectement l'Autriche et l'Allemagne. Je dis indirectement, parce que la faculté de dissoudre la Chambre équivaut à ce droit. La Suisse seule ne s'est pas laissée aller à une telle erreur. A Rome, les tribuns tenaient de la plèbe contre les décisions du sénat le droit de *veto*. Là, il était naturel et logique. Le sénat ne représentait à Rome qu'une partie de la nation, l'aristocratie. N'ayant pas son assemblée, le peuple devait, pour le moins, être armé d'un droit si important. Autrement,

il aurait été l'esclave du sénat. Mais ici, dans les Confédérations modernes, les assemblées représentent la totalité de la nation; le *veto*, contre toute une nation, ne signifie rien. Il n'aurait de valeur rationnellement que sous la monarchie héréditaire, et cela en admettant l'hypothèse que les rois règneraient par la grâce de Dieu et non par la volonté nationale.

Si je croyais possible le droit de *veto*, je le voudrais certainement comme il est institué aux États-Unis. Là, le président de la République n'a que dix jours pour renvoyer aux Chambres les projets de loi qu'elles soumettent à sa sanction. S'il ne les renvoie dans cet intervalle, ils passent pour sanctionnés et sont dès lors des lois. Pour les renvoyer, il faut qu'il expose les raisons sur quoi il se fonde. Les Chambres entendent ces raisons et les discutent; et, si les deux tiers des membres de chaque assemblée confirment à nouveau le projet, il est loi, malgré le *veto* du président (art. 1er, section 7).

Mais, quoi qu'il en soit, le *veto* est en définitive anormal et absurde. En vain, pour lui enlever ce caractère, des hommes d'un indiscutable mérite ont imaginé un quatrième pouvoir public, une présidence très-haute qui n'est ni le pouvoir législatif ni l'exécutif et qui participe de la nature des deux. Ce haut pouvoir de l'État émanera toujours des peuples; et il sera toujours contradictoire qu'une autorité sortie du peuple puisse se substituer pour un temps donné à la nation et à la Confédération entière réunies en assemblée. La contradiction sera encore plus grande si ce président est responsable. Les mêmes Chambres pourront toujours l'accuser, auxquelles il a le droit d'opposer son *veto*.

A le bien considérer, il y a un *veto* dans la République suisse elle-même, mais combien différent de celui que je combats! Il n'y a pas là le *veto* d'un pouvoir contre un autre pouvoir, mais celui de la nation

contre les pouvoirs qui la représentent. Dès que le demandent huit États ou trente mille électeurs, chaque loi ou décret des pouvoirs fédéraux doit être soumis à la sanction du peuple. Le peuple peut refuser par un plébiscite une disposition prise par le Conseil fédéral ou par l'assemblée (art. 89). Ce *veto* est très-logique : il est celui du mandant au mandataire.

Les relations du pouvoir judiciaire avec le législatif et l'exécutif sont d'ordinaire mieux déterminées dans les Constitutions qui sont l'objet de cet examen. Le législatif édicte les règles de procédure, l'exécutif lui prête le bras pour réaliser les sentences. Ni le législatif, ni l'exécutif ne peuvent révoquer les arrêts auxquels les dispositions de la procédure ont confié la force exécutrice. Ils ne peuvent invalider que les arrêts édictés dans les causes criminelles, et encore par le seul exercice du droit de grâce. Le pouvoir judiciaire opère en pleine indépendance aussi bien contre les personnes constituées en autorité que contre les simples citoyens, et il ne peut en revanche ni corriger, ni manquer à appliquer les lois, pour si sévères ou si monstrueusement injustes qu'elles lui paraissent. Il est vrai que son personnel est nommé par les autres pouvoirs; mais une fois nommé, c'est bien le moins qu'il soit et doive être inamovible (Constit. d'Autriche, V, art. 6; — Constit. des États-Unis, art. 3, sect. 1re). Pour plus grande garantie d'indépendance, la nomination du tribunal fédéral de Suisse appartient aux deux Chambres, et celle des juges fédéraux, aux États-Unis, appartient au président du Sénat (Const. suisse, art. 85, paragraphe 4; — Const. des États-Unis, art. 2, section 2e). Toutefois en Suisse la charge de magistrat n'est pas à vie, et le tribunal fédéral ne cesse pas d'être sous la suprême inspection des deux Chambres (art. 85, paragr. 11 ; — art. 107, paragr. 2e).

CHAPITRE XI

LES POUVOIRS FÉDÉRAUX. — RÉORGANISATION DE CHACUN DES TROIS, TELLE QUE JE L'ADMETS.

Venons à l'organisation des trois pouvoirs. Je me déclare tout d'abord pour la division du législatif en deux assemblées. Cette division me paraît absurde dans les nations unitaires, rationnelle et convenable dans les fédérales. Une seule Chambre, si elle est nationale, pourrait favoriser l'unité aux dépens de l'autonomie des États; si elle est fédérale, exagérer l'autonomie des États aux dépens de l'unité de la nation. Je crois l'existence des deux Chambres au moins nécessaire pour éviter les deux écueils. J'entends que, bien constituées, elles soient dans l'ordre politique ce que sont dans l'ordre matériel les forces génératrices du mouvement ordonné des astres, la centrifuge et la centripète. Elles ne les avaient pas, comme nous l'avons vu, dans les anciennes confédérations; mais celles-ci ne tendaient pas non plus, comme les confédérations actuelles, à faire surgir l'unité de la variété même de leurs éléments. La République, déjà citée, du Péloponèse était une exception à la règle.

Mais, pour que ces deux assemblées remplissent leur objet, j'entends que l'une soit la représentation

vraie des peuples confédérés, l'autre de la totalité des citoyens. Aussi je n'admets point que la Chambre fédérale soit élue par d'autres organismes que les États ou les cantons. Je ne m'opposerais pas à ce que la Chambre nationale fût élue par les divers organismes sociaux, — parce qu'en dernier résultat ce ne serait qu'une organisation du suffrage, et les assemblées nationales reposent ou du moins doivent reposer sur le suffrage universel, — mais bien à ce qu'une Chambre fut élue ainsi, laquelle doit être l'expression fidèle, non de la mobile volonté des individus ni des intérêts contraires des classes, mais de la politique et de l'indépendance des États. Je n'admets pas non plus qu'en cette Chambre chaque État ait plus d'un vote. La Constitution de l'Allemagne me paraît en cela préférable à celles des États-Unis et de Suisse. En ces deux Républiques, chaque État nomme deux sénateurs qui votent séparément selon leurs convictions particulières. Peut-on rien voir de plus étrange qu'un État qui, sur une même question, vote à la fois pour et contre? ou que chaque État nomme un seul représentant, ou que les représentants de chaque État soient obligés de n'émettre qu'un seul vote, qu'ils ne votent pas avant d'avoir pu se mettre d'accord !

Les deux assemblées ne répondraient pas non plus à leur objet, si elles n'étaient égales en leurs attributions. Toutes deux doivent avoir l'initiative des lois; à toutes deux doivent échoir les affaires propres de la Confédération. Elles ne doivent pas être distinctes en facultés, sinon quand la fonction leur est conférée d'accuser et de juger les membres du pouvoir exécutif. En bons principes juridiques, personne ne peut être, en une cause, juge et partie. La Chambre qui accuse ne doit pas avoir le droit de juger. Aussi, dans la Constitution des États-Unis, c'est la Chambre des représen-

tants qui accuse, c'est le sénat qui juge et prononce (art. 1er, sect. 2 et 3).

Il semble à première vue que la Constitution d'Allemagne confère plus de facultés au Conseil fédéral qu'au Reichstag, c'est-à-dire au sénat qu'à l'assemblée. Le Conseil fédéral est, comme on l'a déjà dit, celui qui formule les propositions qui doivent être soumises à la délibération de l'autre Chambre. Si l'empereur en présente quelques-unes, il ne peut les faire parvenir au Reichstag qu'après avoir obtenu l'autorisation du Conseil. Mais le Reichstag a aussi le droit d'initiative, et enfin les projets, qui naissent tant dans l'une que dans l'autre assemblée, ne sont lois qu'après avoir obtenu la majorité dans les deux Chambres (art. 5, 7 et 23). Le Conseil jouit toutefois d'une prérogative sans exemple sur le Reichstag. Il ne peut être dissous, et peut, avec l'assentiment de l'empereur, dissoudre l'autre assemblée (art. 24), prérogative inexplicable, si nous ne savions que, par les circonstances spéciales de quelques-uns des peuples confédérés, le Conseil est ici plus qu'une Chambre, — un congrès diplomatique.

On dira peut-être qu'il y a lieu de chercher quelque recours pour le cas où, les deux assemblées étant en désaccord, l'une repousse ce que l'autre a approuvé; que, si ce n'est dans l'intervention du pouvoir exécutif, il faut le chercher forcément dans la prépondérance d'une des deux Chambres. Mais il y a d'autres moyens pour éviter le conflit; premièrement, celui des commissions mixtes, puis l'ajournement de la solution de l'affaire pour une autre législature ou d'autres assemblées : — tout plutôt que l'inégalité des attributions, source inépuisable de rivalités et d'antagonismes! Plutôt même que l'inégalité, une seule Chambre!

Que l'on n'oublie pas que je n'examine ici la nature et l'organisation des pouvoirs publics que sous le

point de vue fédéral. Pour cette raison, je laisse de côté une multitude de questions, et je passe au pouvoir exécutif. En qui convient-il que ce pouvoir réside? en un individu ou en un conseil? L'histoire nous le présente presque toujours personnifié en un homme. Un seul général l'exerçait dans la Confédération du Péloponèse. Chaque fois qu'elles le créaient, les anciennes Confédérations italiennes le renfermaient en un seul général. Longtemps, la Confédération de Hollande le plaça en un seul stathouder, et plus tard, quand le stathoudérat fut aboli, en un seul patricien. Enfin, pendant des siècles, l'Allemagne le déposa dans les mains d'un seul empereur. En nos temps, l'empereur disparut; la diète resta reine et maîtresse : et, il est juste de le confesser, jamais la Confédération germanique ne fut plus débile et plus illusoire.

Des quatre Confédérations qui nous servent ici de norme, chez trois le pouvoir est unipersonnel, chez une seulement il est multipersonnel. Un conseil fédéral composé de sept membres l'exerce en Suisse (art. 95). Il y a à la tête de ce conseil un président et un vice-président de la Confédération (art. 98), mais, remarquez-le bien, sans plus de pouvoir sur les autres conseillers que n'en a ici sur ses collègues le président d'un ministère. Tous les deux font partie des sept membres du conseil et sont élus parmi ceux-ci tous les ans (même article).

Je ne suis pas absolument contre cette organisation du pouvoir exécutif. Elle a produit et elle produit en Suisse d'excellents résultats, et peut être nécessaire chez les peuples qui ont une tendance marquée au gouvernement personnel et à la dictature. Mais, en thèse générale, je préfère le système des autres Confédérations. Beaucoup pour la délibération, un pour l'action! Tel doit être, en mon sentiment, le principe de l'organisation des pouvoirs. Le choc des opinions

opposées illumine et fortifie celui qui raisonne ; il débilite et énerve celui qui agit. Et l'action doit être rapide et ferme. Pour que quelqu'un ait une responsabilité, il est nécessaire qu'il soit complètement libre de ses actes; et le conseil exécutif doit être responsable vis-à-vis de toute la Confédération. Est-il libre de ses actes du moment qu'il n'existe que par l'accord d'une majorité et doit toujours en passer par elle ?

Toutes les Confédérations ne s'entendent pas non plus sur la manière d'élire le chef ou les chefs du pouvoir exécutif. L'Allemagne et l'Autriche, qui ont à leur tête un monarque héréditaire, n'ont pris aucune disposition sur ce point. En Suisse, il est ordonné que, lorsqu'il y a à renouveler le conseil fédéral, les deux Chambres se réunissent, et des comités désignent les citoyens qui ont à le composer (art. 36); en Amérique, que chaque État nomme autant d'électeurs qu'il peut avoir de représentants dans les deux assemblées fédérales, et ceux-ci nomment au vote le président et le vice-président de la République. Le sénat reçoit et compte, en présence de l'autre Chambre, les votes de toute la nation, et proclame président et vice-président celui qui a obtenu la majorité absolue pour chacune des deux fonctions. Si personne ne l'a obtenue comme président, la Chambre des représentants choisit parmi les trois candidats qui ont acquis le plus grand nombre de suffrages; si personne ne l'a obtenue comme vice-président, le sénat choisit parmi les deux candidats que le vote des provinces a le plus favorisés. En Suisse, comme on voit, c'est le pouvoir législatif qui nomme l'exécutif; aux États-Unis, c'est le peuple.

Il est difficile d'opter entre les deux procédés. Si le pouvoir exécutif naît du législatif, où est son indépendance? Si du peuple, comment, ayant la même origine que le législatif, répondra-t-il à l'accusation de ses

Chambres et courbera-t-il la tête devant leurs arrêts? La Constitution suisse, pour éviter les écueils de son système, garde un absolu silence sur la responsabilité du pouvoir exécutif. Elle donne aux Chambres réunies la faculté de l'élire, non de le diviser. Chaque conseil fédéral vit le même temps que les assemblées auxquelles il doit l'existence. Les deux pouvoirs se renouvellent ensemble (art. 96). La Constitution américaine, au contraire, fait sonner bien haut la responsabilité du pouvoir exécutif et son droit à destituer tous les fonctionnaires, depuis le dernier employé civil jusqu'au président de la République (art. 2, section 4). Et pour obvier aux difficultés de sa méthode, difficultés plus logiques qu'essentielles, il faut le confesser, je ne vois pas, franchement parlant, qu'elle ait rien fait. L'origine des deux pouvoirs, législatif et exécutif, pour être le premier d'élection directe, d'élection indirecte le second, ne me paraît pas distincte; et, non plus, je ne considère pas la contradiction que j'ai signalée, comme détruite, parce que le sénat, pour condamner les membres du pouvoir exécutif, doit se contenter de les séparer et de les frapper d'incapacité, laissant à la justice ordinaire l'application d'autres peines (art. 1er, section 3, paragr. dernier).

Comment résoudre le problème? Je ne suis point d'avis d'en éliminer aucun terme. Je veux le pouvoir exécutif responsable, et je le veux librement élu par le peuple, d'une manière analogue à celle des États-Unis, laquelle manifeste à la fois la volonté de la Confédération et celle de la nation. Le faire nommer par les Chambres, c'est tomber dans l'absolutisme démocratique. De là à la Convention, il n'y a qu'un pas; et l'histoire nous enseigne que l'absolutisme des assemblées n'est pas moins dangereux pour la liberté que celui des rois et des Césars. Je regarde, d'un autre

côté, comme une insulte à l'humanité et un outrage à la morale et à la conscience, de déclarer quelqu'un irresponsable de ses actes, et comme ce qui peut le plus compromettre soit l'honneur, soit la paix, soit le progrès des nations. Les choses étant ainsi, j'entends que les Chambres aient d'autant plus le droit d'accuser le pouvoir exécutif. Le jugement doit appartenir à un grand jury constitué pour chaque cause. Les accusations contre le pouvoir ont été très-rares chez les peuples les plus libres : la formation de ces grands tribunaux éligibles par la nation entière ne sera jamais fréquente. Seule la nation a le droit de juger les chefs que la nation s'est donnés.

Il y a encore, sur les chefs du pouvoir exécutif, une autre question d'une aussi grande importance : doivent-ils l'être pour un temps illimité ou pour un temps fixé? Et, dans ce dernier cas, la durée de leur charge doit-elle être brève? Je sais que des chefs à temps illimité, on n'en trouve dans aucune Confédération ancienne ou moderne, sinon dans les Confédérations monarchiques. Le stathoudérat, en Hollande, était viager, mais la Hollande ne fut pas une république. Je regarderais l'innovation comme arriérée et peu logique ; je la croirais même contraire aux principes démocratiques. Pour que l'action soit énergique et rapide, il convient que celui qui l'exécute soit en conformité de pensée avec celui qui délibère et résout. Pourquoi exigerait-on d'un président, et non des Chambres, de suivre les ondulations et même les différents courants de l'opinion? Le pouvoir législatif change avec l'opinion publique, et les chefs du pouvoir exécutif ne changeraient pas! Les fait-on inamovibles, on doit indubitablement les faire aussi irresponsables. Autrement, on les livrerait aux cabales des ambitieux, aux passions des assemblées et aux colères des multitudes. Les accusations, aujour-

d'hui rares, seraient alors fréquentes, et la perturbation grande dans la société comme dans le gouvernement.

Non-seulement la durée de la charge doit être limitée, mais elle doit être brève ; pour que la délibération et l'action marchent dans un accord possible, il faut, pour le moins, que la durée de la fonction présidentielle n'excède pas la durée des assemblées. L'action dépense, beaucoup plus vite que la délibération, le prestige et les forces de l'homme. L'homme, dans le gouvernement, se vicie et se corrompt aussi avec plus de facilité que dans les Chambres. La prolongation du mandat le rend orgueilleux et l'incline à substituer sa volonté aux lois. Dans les anciennes Républiques, les hautes magistratures étaient d'ordinaire annuelles. Pour une année seulement, les consuls régissaient la République romaine et n'envoyaient les préteurs dans les provinces que pour une année. Qu'on se souvienne quelles gigantesques entreprises mena à fin cette grande République. Et, dans le principe, ces magistrats n'étaient rééligibles ni les uns ni les autres. On leur permettait seulement, s'ils se trouvaient, par hasard, engagés en quelque guerre à l'ouverture des comices, de rester une année de plus à la tête de leurs troupes, avec le titre de proconsuls ou celui de propréteurs. Plus tard, on consentit à la prorogation des prétures et à la réélection pour le consulat, et, hélas ! Rome ne tarda pas à descendre, par la dictature et les guerres civiles, au despotisme de l'empire. Les armées, qui jusque-là avaient été les armées de la patrie, devinrent celles des généraux.

Je ne méconnais pas les maux qu'entraîne avec soi l'excessive mobilité des pouvoirs. Je comprends que les nations, les fédérales comme les unitaires, ont besoin d'avoir quelque chose de permanent qui soit l'arche et le timon de leur politique. Elles marchent sans direction et dévient trop fréquemment de la voie de leur

destin. Ainsi va l'Espagne et la France même, si souvent arbitre du sort de l'Europe. Mais je crois que ce quelque chose de permanent, ce n'est pas dans le pouvoir exécutif que l'on doit et que l'on peut le chercher. Il ne remplirait pas cet objet à être seulement viager, et, s'il était héréditaire, il est probable qu'il représenterait, plutôt que la politique de la nation, celle de la famille qui l'assumerait. Ce quelque chose de permanent, il faut le chercher, selon moi, non dans un homme, mais dans une collectivité : en quelque corps qui, sans cesse, se renouvelle et ne meure jamais. Tel fut à Rome le sénat. Qu'importait là que les magistratures fussent annuelles et que la volonté du peuple fût mobile, si la politique de la nation subsistait dans le sénat, et si le sénat était perpétuel? C'était le sénat qui déclarait la guerre, signait la paix, écoutait et édictait les traités avec les nations vaincues, cherchait des alliés chez des peuples qu'il prétendait réduire en servitude, intervenait dans les différends des rois, à cette fin de conquérir leurs royaumes. Ici il était généreux, là superbe, selon qu'il convenait à ses desseins, et la République s'avançait d'un pas ferme à la domination du monde. Sans la tenace politique du sénat, non-seulement Rome n'aurait pu soumettre tant et de si diverses nations, il est à craindre qu'elle n'eût pu se sauver ni de la fureur des Gaulois, ni du génie d'Annibal.

Aussi, que l'on donnât dans les Confédérations une certaine stabilité à une des assemblées, ou qu'on la donnât au pouvoir exécutif, je ne le blâmerais pas. J'applaudis, en ce point, à la Constitution des États-Unis, qui donne seulement deux années de vie à la Chambre des représentants, change tous les quatre ans le président de la République, et ne permet en aucun temps ni pour aucune cause la rénovation totale du sénat. Là, le sénat se renouvelle aux mêmes époques

que l'autre Chambre, mais seulement par tierces parts (art. 1er, section 3). Ainsi se maintient vive la politique des États-Unis, sans qu'elle cesse cependant de participer au mouvement général des idées. La combinaison eût été bien plus difficile dans le pouvoir collectif mais *collégial;* dans le pouvoir unipersonnel, impossible.

Venons à l'organisation du pouvoir judiciaire. Dans toutes les nations gouvernées parlementairement, l'administration de la justice est considérée, depuis un temps, comme un pouvoir, et elle n'est un pouvoir dans aucune. En toutes, elle est une simple émanation du pouvoir exécutif; en aucune, le premier des magistrats n'est à la hauteur du chef du gouvernement ni à celle du président de l'assemblée. Dans les monarchies, même dans les plus avancées, les tribunaux jugent et édictent au nom du roi. Autrefois, le droit de juger était un des attributs de la souveraineté, et les princes l'exerçaient directement; l'idée ancienne a prévalu sur la moderne, malgré nos belles théories constitutionnelles. Que l'administration de la justice doive constituer un véritable pouvoir, personne, certainement, n'en doute. On la vicie et on la corrompt en la faisant dépendre en quoi que ce soit des autres pouvoirs. Ici, où on l'a subordonnée au pouvoir exécutif, elle est, malgré les sentiments de dignité qui animent nos juges, chez les peuples, à la fantaisie des caciques, dans la capitale, à la merci des rois et de leurs ministres. Elle n'est que trop fréquemment un instrument de haines opposées et d'abjectes vengeances.

Dans les Confédérations républicaines, l'importance des tribunaux est déjà toute autre. En Suisse, comme je l'ai indiqué, le tribunal fédéral est nommé par les Chambres. Elles se réunissent toutes deux pour l'*élire*, comme pour élire le conseil exécutif. Aucun individu, s'il

fait partie d'un des deux pouvoirs, ne peut être du tribunal (art. 85, paragr. 4; — art. 92, 108). Aux États-Unis, les juges sont, de rigueur, nommés par le sénat. Le chef de la justice (*the chief-justice*) marche de pair avec le chef de la République dans les actes officiels. Non-seulement il préside le tribunal suprême, mais aussi le sénat, quand il s'agit de juger le président (art. 1er, section 3, paragraphe pén.; — art. 2, section 2, paragraphe 2, *The federal government*, chap. 41). Tout cela ne suffit pas encore. Si la justice doit constituer un pouvoir, il est juste qu'elle ait la même origine et la même base que l'exécutif et le législatif. Sinon, elle restera toujours sous la dépendance de l'un des deux pouvoirs. Le peuple doit élire le chef du pouvoir judiciaire, comme il élit le président de la République.

On dit que ce n'est pas possible, parce que l'administration de la justice requiert des connaissances spéciales, et qu'on ne doit pas exposer les nations au risque de mettre à la tête des tribunaux des personnes inhabiles en matière de droit. Mais des connaissances spéciales sont nécessaires pour être le chef de toute une République, surtout quand il s'y joint la charge de commander les armées de mer et de terre; et pourtant on ne déclare pas les peuples incompétents à l'élire. Il est, d'un autre côté, bien facile d'éviter le danger. Il suffit que, parmi les conditions d'éligibilité pour un poste si important, on exige celle de connaître le droit et même de l'avoir pratiqué au barreau.

Ce chef suprême de la justice nommera alors et régira les tribunaux de la Confédération, conformément aux dispositions que les Chambres auront édictées ou édicteront sur l'organisation judiciaire, et à celles qui sont écrites dans la Constitution de l'État. Je n'admets pas l'intervention du peuple dans la nomination des autres juges fédéraux; que les juges fédéraux fussent élus par

une localité, ce serait pour moi aussi illogique que si la Confédération entière les élisait pour le territoire d'une audience ou d'un district. Je ne parle pas, qu'on m'entende bien, des tribunaux de divers États dont l'organisation compète à ces seuls États.

Deux questions se présentent maintenant qui ne sont pas pour être omises. Quelques-uns prétendent que, contre les sentences des juges provinciaux, on doit toujours accorder un recours devant les fédéraux; d'autres, qu'il doit y avoir en chaque État des agents fédéraux de l'ordre judiciaire, ayant le droit d'interposer le recours de cassation contre les arrêts locaux qui seraient, à leur avis, contraires à la Constitution et aux lois générales de la République. Je ne suis ni avec les uns ni avec les autres. Ce serait subordonner à la justice fédérale la justice locale même, pour des litiges entre des personnes d'un même Etat, litiges qui devraient se résoudre par une législation particulière, — chose ouvertement contraire aux principes fédéraux, — ou soumettre à la révision des agents fédéraux tous les arrêts particuliers, chose qui ne pourrait que blesser la dignité des États et ébranler la confiance, base de toute Confédération. La justice fédérale a ses limites naturelles : il ne faut pas les dépasser. La justice locale trouve, comme toutes les justices, un frein dans les intérêts opposés des plaidants; que des arrêts fussent un jour contraires aux lois de la République, les citoyens au préjudice desquels ils auraient été rendus ne laisseraient point de les porter à la connaissance du pouvoir fédéral.

L'autre question est relative au jury. On peut réellement commettre des délits contre la Confédération. Quelques-uns soutiennent que ces délits tombent naturellement sous la juridiction fédérale. Partant de ce principe que le jury seul a droit de connaître des causes

criminelles, quels jurés devront juger ces délits? En Suisse, le tribunal fédéral les juge avec les jurés de la localité où réside le tribunal. Pour ma part, je ne verrais point d'inconvénient à ce qu'ils fussent jugés par le juré du district même où ils furent commis, à condition que la sentence ne fût pas exécutée sans que le suprême tribunal de justice eût été préalablement consulté.

CHAPITRE XII

QUESTIONS IMPORTANTES. — CONCLUSION

Étant assises les bases de l'organisation des trois pouvoirs, je pourrais descendre aux détails de l'administration, en commençant par diviser en différents ministères les affaires propres des gouvernements fédéraux. Cela n'entre pas pour le moment dans mon dessein. Mon dessein était seulement de faire voir les conditions que doit réunir toute Confédération pour réaliser son objet, et je crois les avoir complètement déterminées. Il y a eu en tout temps des confédérations, bien qu'imparfaites; ma pensée était de déterminer quels sont en elles les attributs essentiels du pouvoir central, quels moyens lui sont nécessaires pour les exercer, et comment il doit se diviser et s'organiser pour qu'il ne soit un péril ni pour la liberté, ni pour l'ordre, ni pour la vie de la nation non plus que pour celle des provinces. Mon intention accomplie, je pourrais terminer ici mon livre, si je n'étais assailli au passage par quelques questions générales que je crois urgent d'examiner, soit pour compléter ce travail, soit pour dissiper les craintes que l'idée de fédération fait naître dans les âmes peu réfléchies ou timides.

Le gouvernement fédéral de la République nord-

américaine ne réside dans aucun des États qui la composent. Il a son siége dans un territoire neutre de dix mille carrés, situé sur les bords du Potomac, qui appartenait à l'État de Maryland et est connu aujourd'hui sous le nom de district de Colombie. Ce territoire n'est pas autonome comme les États. Le président, d'accord avec le Sénat, en nomme le gouverneur, le secrétaire, les principaux employés, et même un *Conseil des œuvres publiques*, qui est une sorte de conseil municipal et s'occupe de tout ce qui a rapport aux rues, places et ponts, et même à la construction des maisons. La Confédération paye les appointements de tous ces fonctionnaires; le district, ceux seulement des fonctionnaires subalternes qu'il nomme. La Colombie a son assemblée, mais avec des pouvoirs réduits; elle envoie au Congrès fédéral un délégué, mais sans vote et avec une voix seulement pour la défense des intérêts propres du district. Elle est considérée comme territoire et ne jouit ni de moins ni de plus d'avantages que les autres territoires de la République (*The federal government*, chap. 56).

Cette organisation est la conséquence des prescriptions contenues dans le pénultième paragraphe de la section 8e, article 1er, de la Constitution des États-Unis. Les auteurs de ce Code ont considéré que de toute autre manière le gouvernement fédéral ne serait assez indépendant, et que l'État où il résiderait ne manquerait pas d'acquérir une certaine prépondérance, qui lui attirerait l'envie ou la haine des autres États, et ils autorisèrent l'assemblée non-seulement à s'acheter un district de cette extension, mais aussi à y exercer un pouvoir absolu. L'assemblée ne tarda pas à user de la faculté qui lui était concédée. En 1790, elle avait déjà acquis le territoire, et, le 1er décembre 1800, elle et le gouvernement, qui avaient d'abord résidé à New-

York, puis à Philadelphie, passaient dans la cité de Washington.

L'existence de ce territoire neutre est-elle vraiment nécessaire à la sécurité et à la bonne marche d'une Confédération? Est-elle, pour le moins, utile? On ne la remarque ni en Suisse, ni en Autriche, ni en Allemagne; et ces Confédérations vivent une vie normale et tranquille. S'il était possible, je la réclamerais pour tous les gouvernements fédéraux. Sinon, le pouvoir central ne pourra éviter d'être au moins influencé par la capitale et par l'État où il tiendra ses séances. Et, à n'en pas douter, cette influence sera périlleuse si, par hasard, cette capitale et cet Etat sont de grande importance et de forte initiative. La Prusse, comme je l'ai fait remarquer, était un véritable et constant danger pour la Confédération germanique, tant que celle-ci se trouvait réduite aux États du Nord. Elle a cessé de l'être, depuis que la Confédération s'est étendue à toute la terre d'Allemagne et qu'y ont été enclavés des royaumes comme le Wurtemberg et la Bavière, qui d'ailleurs se sont réservé des droits considérables; car la Bavière et le Wurtemberg se sont réservé des droits non-seulement sur les postes, les télégraphes et les contributions, mais aussi sur l'armée, à l'égard de laquelle ont cessé d'être en vigueur, comme on l'a vu, les traités d'alliance de 1870. Les deux royaumes se réservèrent, en outre, dans la commission d'Etat du Conseil fédéral, deux autres postes des plus importants, le premier dans la commission de la guerre, en stipulant que si, par une éventualité quelconque, le roi de Prusse cessait un jour d'être président de la Confédération, celui de Bavière le serait forcément (art. 8, 35, 46, 52, et appendices aux chapitres 11 et 12 de la Constitution; Protocole final ajouté au traité avec la Bavière, le 23 novembre 1870). La Prusse suscite des méfiances comme en sus-

citerait New-York ou la Pensylvanie, si elles avaient continué à être la résidence du gouvernement des États-Unis.

La difficulté est de trouver un territoire dont les habitants consentent à se séparer de leur État et à perdre les avantages dont ils jouissaient en lui. Les capitales des nations de l'Europe se prêteraient difficilement à cette espèce de *capitis diminutio.* Paris la supporta contre sa volonté sous le second Empire, et, comme on l'a dit, protesta énergiquement sitôt qu'il le pût.

Étant donnée cette difficulté, il suffirait, je crois, pour la sécurité de la République, que le gouvernement fédéral ne résidât pas en un État qui, par son importance, pût le forcer ou fût capable d'inspirer des soupçons aux autres États. Le laissant pourvu, comme nous le faisons, d'une armée, d'une flotte, de tribunaux, de ressources propres, il pourrait très-bien se soustraire à l'influence d'un État de peu d'étendue ; et celui-ci, petit et sans influence, comment pourrait-il être un danger en quoi que ce fût?

Il est évident que les lois fédérales sont supérieures aux lois des États et doivent prévaloir sur elles : sans quoi, il n'y aurait pas de confédération possible. Aussi tout effort pour substituer la loi particulière à la loi générale doit être énergiquement réprimé, tout acte tendant au même but sévèrement châtié. Pourtant, un doute surgit. Attendu la croissante multiplicité des relations humaines, il n'est pas possible, dit-on, de prévoir, dans une Constitution, toutes les affaires qui, par leur caractère, peuvent être du domaine des pouvoirs fédéraux. Si demain se présente une de ces affaires non prévues dans la Constitution, sera-t-elle de la compétence du gouvernement central ou de celle du gouvernement des États? Les Constitutions de la

Suisse et des États-Unis ne peuvent être, en cela, plus péremptoires. « Les cantons, dit celle de Suisse, sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitutiou fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral » (art. 3). Les pouvoirs que la Constitution ne délègue pas aux États-Unis, ou ceux qu'elle ne défend pas aux États d'exercer, sont réservés aux États respectifs ou au peuple (*Amendement*, art. 10). La Constitution de l'empire d'Autriche n'est pas moins explicite : « Toutes les matières législatives qui, par cette loi, ne se trouvent pas exclusivement réservées au Reichsrath, lit-on dans un de ses articles, compètent aux diètes particulières et territoires en lui représentés » (II, art. 12). Celle d'Allemagne ne l'est pas tant; mais, sans aucun doute, l'esprit est le même. « L'Empire, dit l'article 2, exerce le pouvoir législatif sur tout le territoire fédéral, dans la mesure qui est définie par la présente Constitution. » Il ne pourrait en être autrement. Tous les peuples, en se confédérant, font un véritable sacrifice de leurs pouvoirs ; en bons principes de droit, il ne faut, en aucun temps, interpréter les renoncements au delà de la lettre même. Sinon, que de périls pour la Confédération ! D'interprétation en interprétation, le gouvernement central irait toujours absorbant, envahissant, et réduisant les attributions des États.

Est-ce à dire que les Constitutions fédérales ne sont susceptibles d'aucune réforme ? Précisément, toutes celles que j'ai examinées sont réformables, et quelques-unes, la plupart, ont été déjà l'objet d'amendements divers et successifs. Les États-Unis ont réformé la leur actuellement depuis la guerre séparatiste, l'Allemagne depuis la défaite de la France, la Suisse en 1874. Mais autre chose est de réformer par interprétation et autre

chose de réformer par l'expresse volonté des confédérés. Les confédérés peuvent bien corriger leur œuvre, selon que le leur conseillent les nécessités des temps, mais avec la même solennité et par les mêmes procédés qu'ils ont mis en usage pour la faire. Il ne suffit pas que la masse de la nation demande une modification; il faut aussi que les États la veuillent. C'est surtout les États, plus encore que la nation, que l'on doit consulter pour cette classe de réformes. La fédération est un pacte entre peuples, et seuls ceux-là qui la firent ont le droit rigoureux de l'altérer ou de la changer. Aussi, pour toutes les réformes des Constitutions fédérales, exige-t-on, et avec raison, des conditions qui, appliquées aux réformes des constitutions unitaires, seraient ridicules.

Aux Etats-Unis, on peut proposer des amendements à la Constitution, dès que le jugent nécessaire les deux tiers des représentants et des sénateurs, ou que le réclame le pouvoir législatif dans les deux tiers des Etats. Dans le premier cas, c'est l'Assemblée qui les propose; dans le second, une Convention convoquée à ce sujet; et elles ne sont valides et ne forment partie intégrante de la loi fondamentale qu'après avoir été ratifiées par les Chambres ou par les Conventions particulières des trois quarts des Etats (art. 5). En Suisse, on donne moins d'importance au vote des cantons. Il est toutefois clairement prescrit que, si une réforme ne réunit pas en sa faveur la majorité des cantons, elle n'entrera pas en vigueur, quoiqu'elle ait été demandée par cinquante mille citoyens et acceptée par la majeure partie du peuple (art. 120 et 121). En Allemagne, la Confédération peut tout, la nation très-peu de choses. Là, toute pensée de réforme est écartée quand, des cinquante-huit voix du Conseil fédéral, quatorze se déclarent contre elle (art. 78). Il n'en est pas de même en Autriche, où il suffit, pour

l'amendement des lois constitutionnelles, du vote des deux tiers des députés et des sénateurs (II, art. 15). En revanche, la réforme du pacte austro-hongrois serait très-difficile et, légalement, peut-être impossible.

Ç'eût été une grande faute de ne pas déclarer les Constitutions fédérales susceptibles de correction, et une faute plus grande encore que de n'avoir pas pris, pour les corriger, ces précautions ou de semblables. Des changements d'un autre ordre peuvent encore survenir, qui n'ont pas été non plus laissés en oubli. Si de nouveaux Etats sollicitent l'entrée dans la Confédération, si un Etat sent la nécessité de se partager en deux, ou deux ou même plusieurs Etats de se fondre en un, qui devra connaître de ces prétentions et les résoudre? Quelques-uns croient qu'on ne peut admettre un nouveau peuple dans la Confédération sans consulter directement les Etats qui la composent; mais il n'y a point de difficulté à ce qu'il soit admis sur le simple accord des deux Chambres. La fédérale ne représente-t-elle pas les Etats? La nationale ne représente-t-elle pas la nation entière? La fédération n'est-elle pas de sa nature expansive et ne peut-elle pas réunir toute l'humanité, à plus forte raison les nations et les peuples? Pourquoi donc l'entrée de nouveaux pays ferait-elle difficulté dans une Confédération? La Confédération allemande de 1867, écrite seulement pour le Nord, prévoyait ce cas qu'un ou plusieurs Etats du Midi voulussent entrer dans la Confédération; elle ordonnait qu'une loi de l'Assemblée suffirait pour les admettre (art. 79). La Confédération nord-américaine dit simplement que l'Assemblée pourra admettre de nouveaux Etats dans l'union (art. 5, section 3).

Les divisions et les réunions d'Etats mettent la discorde dans les esprits. Tandis qu'elles sont pour certains Etats fédéraux chose insignifiante, elles sont

pour d'autres chose très-périlleuse. J'entends qu'on doit les modérer, mais non les empêcher, quand elles sont suscitées par la nécessité et non par des passions passagères et de simples caprices. Une division opportune peut abréger de grands troubles transitoires et quelquefois accélérer le mouvement de la richesse, et une réunion favoriser le progrès matériel ou moral de deux peuples. J'ai parlé, en un autre endroit de ce livre, des divisions survenues en Suisse et aux Etats-Unis, non pour le mal, mais pour le bien qu'elles firent en ces républiques. Pourtant on ne doit pas non plus les faire sans précautions. Je crois, comme les auteurs de la Constitution nord-américaine, que pour qu'un Etat puisse se partager en deux, ou deux ou plusieurs s'agréger en un, il faut d'abord l'accord en règle des Etats en question et puis celui des Assemblées fédérales (art. 4, section 3). La Confédération possède le droit indiscutable d'examiner si la séparation ou la réunion convient à ses intérêts.

Mais il surgit sur ce point une autre question plus grave, par laquelle je mettrai fin à ce chapitre. « Si les Confédérations, dit-on, reposent sur la seule volonté des peuples qui les constituent, il est indubitable que, quand ils le voudront, un ou plusieurs Etats pourront se séparer d'elles. Alors elle a été injuste, la guerre de la Suisse contre le Sunderbund; injuste, en Amérique, celle des Etats du Nord contre les séparatistes. Ces Confédérations sont donc fondées sur la force. » Les ennemis de la fédération reproduisent à qui mieux mieux cet argument pour représenter celle-ci comme exposée à la désagrégation des nations; et ils ne voient pas que c'est un sophisme. Les contrats s'appuient sur la volonté des contractants et ne s'annulent ni ne se restreignent par celle de l'un d'entre eux. Formés par un mutuel consentement, ce n'est que par un dissenti-

ment mutuel qu'ils se dissolvent, quand la fin en vue de laquelle ils ont été faits n'a pas été remplie, ou qu'ils sont affectés d'un vice qui les invalide. Il en est de même pour les Confédérations, qui ne sont que des pactes d'alliance. Elles peuvent se dissoudre par le mutuel dissentiment des peuples qui les ont établies et non par celui d'un ou de plusieurs d'entre eux. Elles sont ainsi dans leur droit quand elles mettent l'épée à la main contre les Etats qui, de leur volonté privée, tentent de se séparer. Car le premier et le plus important de leurs devoirs est de se soutenir elles-mêmes, en maintenant unis les groupes confédérés. Le *primum esse* est la suprême obligation de tout être, individuel ou collectif. Pourquoi, sinon pour leur propre existence, les Confédérations auraient-elles à lutter?

Je mets ici fin à mon livre. — Je n'ai rien dit des questions sociales, bien qu'elles soient pour moi de grande importance. Je n'ai même pas parlé des diverses Confédérations économiques qu'il faudrait établir dans la Confédération politique. Je les ai omises, en me souvenant avec quelle facilité et quelle spontanéité elles germent de notre sol. En 1854 et même avant, quand la fédération était encore loin d'être le drapeau d'un parti, les ouvriers de Catalogne s'organisaient déjà fédéralement, et aspiraient déjà à s'unir fédéralement avec les autres ouvriers de l'Espagne. Depuis, ils se sont unis fédéralement avec ceux d'Europe. Plus tard, l'idée fédérale gagna les hautes classes, et nous avons maintenant la ligue des propriétaires et des contribuables. Si la fédération politique avait été faite, il est très-possible que, par une conséquence

logique, toutes les classes de la société, et même toutes les professions libérales et mécaniques, se fussent organisées fédéralement.

Il y a plusieurs années déjà que l'idée s'est répandue de reconstituer les nations. L'idée donne ses fruits, et, certes, des fruits sanglants. Démontrer que tous les critères adoptés pour cette réorganisation sont, de tous points, faux et insuffisants, et prouver que par le seul principe fédéral on peut la réaliser d'une manière stable et sans violence, tel était et a été mon premier et principal objet. Partant dès lors de la base de la fédération, c'est-à-dire des diverses catégories d'intérêts politiques et économiques qui existent dans le monde, — les intérêts municipaux, provinciaux, nationaux, internationaux et humains, — je cherchais et j'ai cherché à faire sentir la nécessité pour les peuples de se confédérer, en créant au plus tôt un pouvoir européen qui les représente, les défende, et, résolvant leurs différends, les exempte de les transporter sur les champs de bataille. Pourtant je n'ai point fait de cela le thème de mon livre; j'ai voulu seulement que cela résultât des considérations auxquelles m'amenait nécessairement le principe que je défends. Ainsi, l'idée est répandue dans toute l'œuvre sans être la matière d'aucun chapitre. Cette Confédération de nations est encore utopique aux yeux des gens; la méthode choisie m'a paru la plus opportune pour lui gagner les esprits, car il est certainement urgent de les gagner.

L'Europe est assiégée de périls. En vain a-t-elle cherché par divers moyens un équilibre qui pût lui donner la tranquillité. Faute d'accord et surtout faute d'une règle fixe de conduite, elle n'a jamais pu empêcher l'incessant accroissement des peuples russes. Elle ne les voit point se mouvoir qu'elle ne s'inquiète et ne se trouble, et aujourd'hui ils menacent de tomber sur

la Turquie. Voici que, pour la centième fois, la question d'Orient vient de renaître! Jusqu'ici, la diplomatie l'avait ajournée; mais à peine sait-elle maintenant comment l'ajourner encore et empêcher la Russie de descendre au Bosphore. Et si la Russie s'empare de Constantinople, qui pourra contenir un empire qui s'étend de l'océan Glacial à la Méditerranée et domine la Baltique, la mer Noire et la Caspienne? L'Europe, oh! fatalité! se voit obligée, pour arrêter les czars, de défendre la cause des Turcs! des Turcs, de qui l'éloignent ses intérêts de religion et de race! des Turcs, qui n'y sont pas moins exotiques que les Arabes et les Tartares!

L'Europe saura-t-elle au moins s'accorder pour assaillir au passage les Moscovites? La rivalité et la haine séparent les principales nations du continent. Elles ont toutes quelque chose à venger et cherchent l'occasion de leur vengeance. Aucune n'est contente de ses frontières; aucune ne croit les posséder telles que les lui ont octroyées la nature ou l'histoire. Toutes parlent d'usurpations et toutes récriminent. Effectivement, des vols audacieux ont été consommés, Pour une fois qu'a prévalu la justice, cent fois la force a commandé. Le droit, celui qu'on nomme le droit des gens, se méconnaît fréquemment. Eh quoi! la Russie ne saurait pas, quand tout se décide par les armes, profiter de ces discordes! Ne peut-elle invoquer contre ses ennemis la tradition même de l'Europe?

L'Europe est condamnée à toucher du doigt plus ou moins tard les résultats de son imprévoyance et de ses crimes, si elle ne se hâte à reconstituer ses peuples sur le principe de l'autonomie et à les unir, ensuite, par la fédération en un seul peuple; si elle ne fait en sorte que, par le même système, les nations slaves se réorganisent qui, pour n'être plus tributaires de la Tur-

quie, acceptent la périlleuse protection de la Russie; si elle ne produit et n'exécute un mouvement semblable sous l'empire même des czars, où il y a plus d'une institution qui rend la fédération possible; si, guidée finalement par le nouveau droit, elle ne se résout pas à empêcher toute occupation et toute tyrannie et à substituer à la voix du canon la voix de la justice. J'avais déjà fort avancé ce livre quand survinrent d'abord l'insurrection de Hongrie, puis la guerre de Serbie. Qu'après le récent armistice convenu, la lutte éclate ou non entre les Turcs et les Russes, la panique que tous ces faits et toutes ces menaces ont produite et produisent révèle sur quelles fausses bases s'appuient l'Europe et ses différents peuples. Grâce au système politique prépondérant, ils vivent tous sans relations organiques d'aucun genre; et, quoique non ennemis, ils se regardent comme étrangers. L'un tend toujours à subordonner les autres; et comme, s'il y parvient, c'est par la force, il perd facilement le sceptre que lui permit de saisir le bruit de ses victoires. Les succès récents démontrent une fois de plus que nous avons besoin de changer de système et d'adopter un principe qui, par sa propre virtualité, reconstitue sans effort depuis le dernier municipe jusqu'à l'Europe elle-même.

Ce principe est pour moi celui de la Fédération, le seul qui puisse réunir notre espèce en un tout organique.

APPENDICE

Nous trouvons à la date du 24 mai 1878, dans le journal espagnol démocratique EL SOLFEO, *un article de M. Pi y Margall :* ORIGINE DU DOGME DÉMOCRATIQUE. *Nous traduisons ici cet article, qui nous paraît un complément naturel du livre que l'on vient de lire.*

ORIGINE DU DOGME DÉMOCRATIQUE

L'homme, que les écoles théologiques disent ce qu'elles veulent, est la source de toute certitude, le principe de la morale et du droit, le continuateur du monde, la conscience de Dieu. En vain cherche-t-on à l'assujettir au texte des Écritures : à force de les lire et de les interpréter, il finit par déprécier ses révélateurs et par renverser ses idoles. En vain prétend-on lui imposer des règles de vie, qu'on suppose édictées par Brahma ou par Jehovah au fracas du tonnerre : il cherche à la fin la norme et la sanction de ses actes dans sa propre conscience. En vain lui présente-t-on le droit défini en des tables et en des codes auxquels les siècles confèrent leur autorité : il exige la réforme des lois à mesure que s'élève son idéal de justice. En vain tente-t-on de refréner son activité en lui opposant les forces colossales de la nature : éternel Prométhée, il lutte avec elles et arrive à les soumettre à son

service. En vain lui donne-t- on un Dieu : il ne reconnaît de Dieu que celui qu'il s'est fait dans les limites de sa pensée.

La raison est souveraine; et elle l'est en chaque homme qui vient au monde. Pour que le lecteur se convainque de cette vérité, il suffit qu'il se reconnaisse lui-même; qu'il voie s'il affirme jamais avec les autres hommes ce que nie sa raison; qu'il voie s'il applaudit jamais avec eux à ce que blâme sa raison; qu'il voie qui est le juge toujours de ses propres actes : il importe peu que le monde les approuve si sa conscience les condamne; il importe peu que le monde les condamne si sa conscience les approuve. Dans la solitude de son esprit et dans le silence de ses passions, ses jugements se substituent à ceux d'autrui, et il ne les rectifie par aucune autorité, si son propre entendement ne les rectifie lui-même. Sa volonté même est impuissante à le faire penser autrement qu'il ne pense : telle est l'action de la raison sur l'humanité et sur l'homme.

Débile et couard, le lecteur pourra bien un jour, à la clameur de l'opinion ou à la vue des supplices, abjurer les affirmations de sa raison et de sa conscience; sa lèvre les abjurera, non son âme; sa raison et sa conscience continueront à affirmer et récrimineront contre lui pour la bassesse de sa conduite. On rapporte que Galilée, immédiatement après avoir rétracté, indigne de lui-même, devant le Saint-Office, ce qu'il avait écrit sur le mouvement de la terre, dit à mi-voix en frappant le sol : « *E pur si muove!* Et cependant la terre se meut ! » Authentique ou non, c'est là l'expression vraie de la souveraineté de la raison individuelle et de l'empire qu'elle exerce sur nous!

Nombreux sont les hommes qui ont perdu la foi de leurs pères. S'ils n'ont point remplacé par d'autres doctrines ou d'autres dogmes ceux du christianisme, ils sentent assurément en leur esprit un grand vide. En le voulant ou sans le vouloir, ils vivent préoccupés par les

mystères de la vie et de la mort ; préoccupés de leur origine et de leurs destins futurs, et des relations qui les unissent à la Nature et à Dieu, s'ils croient que Dieu existe. Tourmentés par le doute, il n'est pas rare qu'ils cherchent à ranimer en leurs âmes la foi morte. Y parviennent-ils? Leur désir est inutile si leur raison continue à nier les anciens dogmes. A chaque effort, leur impiété croît et s'enracine. Si, malgré tout, ils fléchissent le genou devant les autels et prient, dans leur oraison le blasphème est enveloppé.

Que le lecteur s'étudie, et plus il descendra en lui-même, plus il se convaincra qu'il n'y a rien de si personnel, de si absolu, de si rebelle à toute autorité que sa raison et sa conscience. En histoire, en politique, en philosophie, dans les sciences, dans les lettres, dans les arts, nous controversons tout et remettons tout en jugement. Nous revenons cent fois sur les problèmes qu'ont résolus les autres hommes et les autres siècles. Aucune hypothèse ne nous satisfait. Nous rectifions sans cesse les faits que les générations passées nous ont légués, et nous attribuons les phénomènes à d'autres causes et à d'autres lois. Et celles-ci, nous les affirmons comme des vérités aussi absolues que la raison elle-même; nous nous sentons heurtés à des murailles qui nous arrêtent et limitent l'empire de notre esprit.

Je parlais tout à l'heure du mouvement de la terre : que le lecteur voie à quel point est souveraine la raison de l'individu ! Pendant quarante siècles, l'humanité a cru que la terre était immobile au centre de l'espace. Le soleil, les planètes, les autres étoiles, tous les cieux tournaient, selon elle, à l'entour de notre pauvre demeure. Les Bibles de toutes les religions l'affirmaient, ainsi que les livres de tous les savants : le sentiment l'assurait. La raison d'un homme, un jour, vint à nier cette croyance universelle; et aujourd'hui nous sentons tous, comme Galilée, rouler la terre sous nos

pieds, et nous connaissons l'orbite qu'elle parcourt autour du soleil.

La raison individuelle a détruit non-seulement les croyances individuelles, mais aussi les institutions communes à tous les peuples. L'esclavage était la base de la cité antique. Ni en Orient ni en Occident, on ne concevait une société sans esclaves. L'esclavage était légitimé aux yeux des législateurs et des philosophes, plus encore que par la guerre, par l'inégalité des talents. On voyait parmi les hommes des races, des castes, des classes, prédestinées par leur infériorité intellectuelle à la servitude. Nié, toutefois, par la raison individuelle et, plus tard, par la société, l'esclavage disparut des lois et des coutumes de l'Europe. Il reparut dans les temps modernes en Amérique ; mais, grâce à de nouvelles protestations de la raison, les chaînes du dernier esclave sont près de tomber.

De nos jours, la raison individuelle attaque la propriété immobilière. Elle la démolit à force de l'examiner, sans se laisser arrêter par la sanction des siècles. Ses paroles ont été aussitôt recueillies par les prolétaires, qui commencent à regarder la terre avec des yeux de convoitise; elles paraissent même déterminer la conduite de l'État vis-à-vis de la propriété : hier, il lui arracha de la ceinture l'épée qu'elle portait depuis les temps féodaux, et aujourd'hui il l'opprime à force d'impôts, lui enlevant plus du quart de ses revenus.

Mais pourquoi ces détails? La souveraineté de la raison de l'homme est démontrée par un fait général et indiscutable. Qu'on observe tous les progrès de l'humanité ! on n'en citera pas un qui n'ait commencé par la négation individuelle d'une idée collective : la société les réalise généralement; mais c'est l'individu qui en a l'initiative, et l'individu, je le répète, n'a rien qui l'arrête !

La raison sociale, par son organe l'État, tènte encore, chez certains peuples, de dominer celle de l'indi-

vidu. Non-seulement elle veut lui imposer ses idées, elle prétend encore empêcher la manifestation des idées qui les nient. De là les lois sur la presse ; les lois qui limitent le droit de réunion et d'association ; de là l'enseignement public, les programmes officiels, les livres à texte obligatoire, l'inspection des écoles, même des écoles privées. L'État dit encore à la raison ce que Dieu dit à la mer : « Tes vagues n'iront pas plus loin, » mais inutilement. La raison individuelle s'ouvre passage à travers les murs des prisons et les baïonnettes des soldats ; et combien mieux à travers ces débiles et ridicules barrières ! Aujourd'hui elle menace l'État, demain elle l'ensevelira dans ses ruines. Ce qu'on ne lui permet pas de dire en pleine lumière, elle le dit dans les ténèbres ; et tout ce qu'obtient l'État à poser des barrières, c'est de retarder les progrès de l'humanité et de souiller de sang les pages de l'histoire.

La raison sociale occupe sans conteste dans le drame de la vie un rôle important, mais non le premier. Elle est vis-à-vis de la raison individuelle ce que dans la génération la femme est à l'homme. Elle n'engendre pas : elle conçoit ; elle élabore et donne corps aux idées que l'autre propage ; elle les dépouille de l'absolutisme avec lequel elles surgissent de la raison de l'individu ; elle les accommode aux conditions du peuple où elles ont à se réaliser, et, enfin, les convertit en loi, en institution, en fait. Elle les féconde... mais elle ne fait rien de plus que les féconder. Si la raison individuelle ne les renouvelait, vieilles et épuisées, la raison sociale périrait d'inanition et les nations avec elle. La raison individuelle est ici la force créatrice ; c'est elle seule qui, se plaçant de temps en temps en tête de l'humanité, la fait changer de direction et provoque les grandes révolutions des peuples.

Les religions qui parlent au nom de Dieu doivent craindre naturellement cette raison audacieuse et turbulente ; elles se sont toutes efforcées à l'affaiblir et à

l'asservir. Elles l'ont déclarée incapable de distinguer le bien du mal, l'erreur de la vérité, le laid du beau, et l'ont soumise à des dogmes qu'elles supposèren révélés et comme tels indiscutables et éternels. « Telle est ton origine, ont-elles dit impérieusement à l'homme, telle ta morale, tel ton droit, tels tes derniers destins. — Ainsi fut créé le monde; par ces moyens, il se conserve, il vit; ainsi il disparaîtra au sonner de l'heure fixée à l'horloge des temps. — Tels sont les attributs de Dieu, tels ses rapports avec l'homme, tels ses desseins. — Dieu est la source de tout bien, de toute vérité, de toute beauté. — Malheur à qui prétend égarer sa pensée au delà de ces dogmes! »

La raison sociale a, pendant un long temps, reconnu son incapacité et est restée muette et humiliée devant ces systèmes religieux imposés par la loi qui châtiait les rebelles; mais la raison individuelle, non! Elle n'a jamais, elle, cessé de les discuter et a fini par les détruire : d'abord le schisme, la secte, puis la philosophie, l'école, ont décomposé et défait toutes les religions d'Europe. Le paganisme était déjà tué par la philosophie quand Jésus prêchait l'Evangile aux hommes.

Bien avant, les patriciens de Rome faisaient profession d'athéisme; et l'État se montrait athée, quand il admettait indifféremment dans le Panthéon les dieux des autres peuples. Le paganisme n'était jusqu'alors que la religion de la multitude. Le judaïsme n'était pas si diffus, quoique miné par les sectes, principalement par celle des scribes. Jésus fut la dernière protestation de la raison individuelle contre les anciennes religions.

Le christianisme ne fut pas plus heureux. Dès le principe, il eut à lutter, au sein de son Eglise même, contre la raison armée de toutes armes. Il fut, depuis, l'objet de débats passionnés et l'origine des schismes : quand a-t-il cessé d'avoir des hérétiques? Son histoire est la

série ininterrompue de ses combats avec les dissidents. Aujourd'hui, ses sectes sont plus nombreuses que jamais, et ses dogmes plus que jamais combattus. Il n'y en a pas un qui n'ait été le but de la satire, ou le thème de sarcasmes sanglants; pas un que n'attaquent à la fois la philosophie et la science. On en vient à la négation de Dieu, et beaucoup, qui le reconnaissent, le transforment en un être aussi distinct de Jéhovah que de Jésus.

La raison est sujette à errer : comment le nier? Mais, remarquez-le bien, elle seule peut corriger ses méprises. Serait-ce l'État et la religion qui pourraient les corriger, dans cette perpétuelle contradiction des pouvoirs? Elle est au-dessus des rois et des prophètes, et aucune autorité ne prédomine sur la sienne. Mais heureusement elle peut reconnaître ses propres erreurs et les amender. Elle les reconnaît, grâce à son caractère progressif, et à cette activité même qui ne lui permet pas de s'arrêter et l'oblige à agiter les questions cent fois résolues; elle les amende grâce à son infatigable effort vers la vérité, nord de nos âmes. Ce sont précisément ses rectifications qui ont produit le mouvement historique.

La raison est souveraine et, ce qui est la même chose, autonome. Kant ne la considérait comme autonome que dans la sphère de la conscience; mais elle l'est indubitablement en tout. Bien qu'elle ait dans la sphère morale des affirmations universelles et catégoriques, comme en aucune des autres manifestations de notre vie, elle ne manque pas d'être en toutes sa norme à elle-même. Il serait contradictoire et inexplicable qu'elle le fût, par exemple, dans la morale et non dans le droit, dans le droit et non dans la politique, dans la politique et non dans la philosophie. Elle est une, et l'on ne peut la supposer se mouvant, ici, par elle-même, là, obéissant à des lois étrangères. Assurée ou hésitante en ses assertions, elle ne rencontre jamais hors d'elle

rien qui la brise ou qui la fortifie. C'est par soi-même qu'elle tombe dans le doute, par soi-même qu'elle vainc le doute. Elle cherche et trouve dans le monde extérieur des données pour se déterminer : mais la détermination est sienne.

De là le dogme de la démocratie moderne. Les droits, qu'on nomme droits individuels, antérieurs et supérieurs à toute loi écrite, ne connaissent point d'autre motif ni d'autre origine. « Si l'homme, a-t-on dit, possède en sa raison son plus haut critère; si dans la conscience, réflexion et voix intérieure de la raison même, il trouve les règles de la morale et du droit et, par conséquent, la norme de ses actes; s'il n'y a rien qui puisse réprimer cette raison ni rien qui soit au-dessus d'elle, — puisque c'est par son initiative et à son impulsion que tombent les dieux, que périssent les lois, que les idées les plus enracinées perdent leur empire, et que se change et se transforme enfin la vie des peuples, — l'homme est inviolable dans les manifestations de sa pensée, et ni l'État ni l'Église, organes de la raison collective, n'ont autorité pour les empêcher ni leur poser des conditions et une limite.

Il importe peu que ses idées, en lutte avec celles du siècle, paraissent chimériques et absurdes; l'idée chimérique d'aujourd'hui peut être la réalité de demain, et il n'y a pas de tribunal pour juger les idées. Étant autonome, l'homme est et doit être libre dans sa pensée et dans sa conscience; et si, par son caractère et par l'effet de ses multiples besoins, il doit être soumis à des lois et à des gouvernements, expression de sa vie sociale, il doit concourir à la création de ces gouvernements et à l'établissement de ces lois, si l'on veut qu'elles aient légitimité et force. Étant donnée la souveraineté de la raison, il n'est plus possible de chercher en Dieu la légitimité des pouvoirs; c'est par la grâce de l'homme et non par celle de Dieu que les empereurs prennent la couronne et que les princes

de la terre ceignent l'épée! — Conséquences logiques admises aujourd'hui dans la majeure partie du monde civilisé.

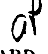
Déjà la pensée est absolument inviolable aux États-Unis d'Amérique, en Suisse, en Angleterre, en Portugal, en Belgique. Elle l'était il y a peu de temps en Espagne. Aux États-Unis, on la respecte au point d'avoir écrit dans la Constitution qu'on ne peut limiter par aucune loi la liberté de la parole ni de la presse. Libre aussi est la pensée en Allemagne, en Italie, en France, chez la plupart des peuples d'Amérique et d'Europe, en tant qu'elle ne choisit pas la politique périodique pour arme de combat. La conscience est également inviolable aux États-Unis. Là, on ne peut point légiférer en matière de religion ni prohiber l'établissement ou l'exercice d'aucun culte. La liberté absolue existe en Hollande; elle est un peu moindre en Suisse, en Angleterre et en Allemagne. Là où il n'y a pas liberté, il y a au moins tolérance. — Enfin, les peuples interviennent dans la formation des gouvernements et des lois en toute l'Europe et en toute l'Amérique, excepté en Russie. Chez certaines nations, tous les citoyens sont électeurs. Il y a le suffrage universel en France, en Suisse, en Belgique; il existait naguère en notre Espagne même. Les États-Unis viennent d'inscrire dans leur Constitution que l'on ne peut refuser le vote à personne, pour motif de couleur, de race ni d'esclavage.

L'autonomie de l'individu n'est déjà plus une simple abstraction : elle est descendue dans la région des faits et domine la politique du monde. Elle oblige l'Etat à se dessaisir aujourd'hui de l'autorité qu'il a toujours exercée sur la pensée; elle y obligera demain l'Eglise même. Déjà les prêtres ne transigent-ils pas de tous côtés avec la liberté de conscience, et hier, qu'ils étaient rois, ne toléraient-ils pas, au sein même de leur capitale, des hommes qui niaient le Christ? Comme ils paraissent s'être convaincus de l'inutilité de leurs

anathèmes, ils se convaincront quelque jour de l'inefficacité de leurs *Syllabus* et de leurs *Index*. On ne retient pas la raison devant de si débiles obstacles; elle les aplanit et ouvre passage à la civilisation et au monde. Ou il faut la reconnaître souveraine et la prendre pour ciment de ce que l'on construit, ou religions, États, codes, systèmes de morale, systèmes de philosophie, reposeront sur le sable et succomberont à ses attaques.

FIN

TABLE DES MATIÈRES



Coulommiers. — Imprimerie PAUL BRODARD.

